

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

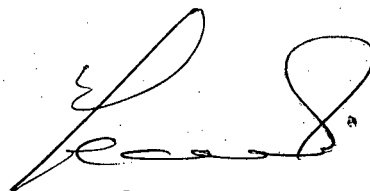
O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO ESTADO

Dissertação submetida à Universidade Federal de
Santa Catarina para a obtenção do grau de mestre em Ciências
Humanas - Especialidade Direito.

João Batista Ribeiro Neto
Dezembro - 1978

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de

Mestre em Ciências Humanas - Especialidade Direito e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação.

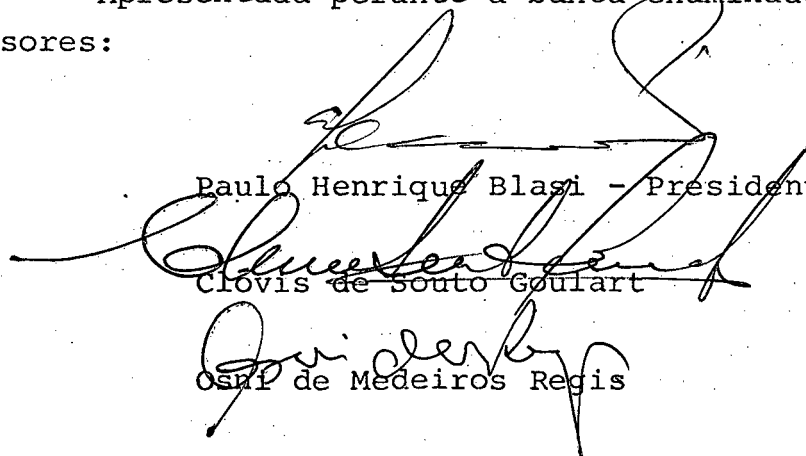


Prof. Paulo Henrique Blasi
Orientador



Prof. Paulo Henrique Blasi
Coordenador do Curso

Apresentada perante a banca examinadora composta dos Professores:



Paulo Henrique Blasi - Presidente



Clóvis de Souto Goulart



Osni de Medeiros Regis

À minha Esposa, Filhos, Neto, Pais e Irmãos.

In memória do Professor Telmo Vieira Ribeiro.

AGRADECIMENTOS

À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, pelo seu modelar Curso de Pós-Graduação em Direito, ora reconhecido oficialmente, oportunizando, a tantos quanto eu, a galgar mais um degrau na escala do saber;

Ao Corpo Docente do Curso de Pós-Graduação em Direito, pelos sábios e humanos ensinamentos administrados;

Ao Professor Paulo Henrique Blasi, pelo meritório auxílio a nós prestado;

Ao Professor Osvaldo Ferreira de Melo, pelo seu constante estímulo e apoio;

Aos caros colegas, pela permanente camaradagem e trocas de salutares idéias, em busca da almejada meta.

SUMÁRIO

Sumário	1
Resumo	3
Summary	5
Introdução	7
PARTE I - DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM GERAL	15
CAPÍTULO I	
1.1 - Das suas origens	16
1.2 - Da situação do Ministério Público em alguns países desenvolvidos	19
1.3 - Da implantação do Ministério Público no Brasil	21
1.4 - Do Ministério Público nas Constituições	25
1.5 - Da importância, definições e atribuições do Ministério Público	31
CAPÍTULO II	
2.1 - Da estrutura do Ministério Público	36
2.2 - Do Ministério Público nos Estados	38
PARTE II - DAS FUNDAÇÕES E DA PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	47
CAPÍTULO III	
3.1 - Da participação do Ministério Público nas Fundações	48
3.2 - Da criação das Fundações	49
3.3 - Do seu patrimônio	55
3.4 - Do seu fim	59
3.5 - Dos motivos de sua instituição	59
3.6 - Da sua estrutura	60
3.7 - Dos seus dirigentes e sua tutela	60
3.8 - Dos Estatutos	62
3.9 - Do seu Regimento Interno	66
CAPÍTULO IV	
4.1 - Da personificação das Fundações	67
CAPÍTULO V	
5.1 - Da extinção das Fundações	69

PARTE III - DA FISCALIZAÇÃO DAS FUNDAÇÕES	72
CAPÍTULO VI	
6.1 - Do binômio: Ministério Público e Fundações	73
6.2 - Da atuação objetiva do Ministério Público	75
6.3 - Da função fiscalizadora do Ministério Público	77
6.4 - Da competência	81
CAPÍTULO VII	
7.1 - Do regime e controles financeiros	85
7.2 - Da fiscalização financeira e orçamentária	87
7.3 - Da compatibilidade das funções fiscalizadoras	88
CONCLUSÕES	90
BIBLIOGRAFIA	92

RESUMO

A presente dissertação objetiva alertar os Poderes Públicos, as Fundações Públicas e o Ministério Público, da necessidade e obrigatoriedade da intervenção legal do Órgão do Ministério Público, não só nas fundações privadas, como nas fundações públicas, a fim de que possa velar por elas, sempre e todas as vezes que se fizer necessário. Salaria que o Ministério Público não deverá nunca deixar passar "in albis" suas elevadas funções, mas impor-se, perenemente, como autoridade tutelar das mesmas.

Diante de tal objetivo, houvemos por bem, descrever em rápidas pinceladas, as origens dessa Instituição milenar, bem como sua relevância em diversos Países e sua implantação e estrutura em nossa Pátria.

Por outro lado, servindo-nos de diversos autores, descrevemos as bases da instituição fundacional, sua dinâmica e em especial, as fundações instituídas pelo Poder Público, em tese, sem abordar específica e objetivamente as fundações criadas pela União, Estados e Municípios.

Verifica-se, na grande maioria delas, que o Órgão do Ministério Público, pouco ou quase nada interfere em seu campo prioritário de fiscalização.

Embora este aspecto e este assunto sejam polêmicos para muitos autores de renome, entendemos que o Ministério Público é e sempre foi o Órgão a velar pelas instituições fundacionais, pois que, firmado como instituição constitucional, gozando de tradição e de notoriedade no contexto jurídico-social, é Órgão com funções legais indelegáveis, no âmbito de sua competência e na conformidade dos parâmetros da Constituição e das leis. Consequentemente, um partícipe das fundações.

Daí entendermos descaber ao Poder Público o cerceamento da plena manifestação deste Órgão, quando o mesmo persegue objetivos de salvaguarda de interesses fundacionais ou que envolvam a defesa do bem comum da coletividade, apanágio e pressuposto dos Estados Modernos.

Quanto à participação dos Tribunais de Contas na esfera do controle fiscal-administrativo das Fundações, por im-

posição constitucional, esta não colide com a ação do Ministério Público, pois que as funções e atribuições daqueles não se confundem e nem se identificam com a deste, visto que tais funções se harmonizam e se completam.

Bem de ver, pois, que a atuação independente e soberana do Ministério Público se torna salutar para a administração pública e propicia ambiente para que a Nação se movimente e se determine no contexto do "Estado de Direito" e possa governar-se, orientada por um planejamento harmônico e global, com segurança, lisura e credibilidade pública.

Em virtude de sua autoridade estatal, de sua proeminência junto aos poderes públicos constituídos da República, o Ministério Público se integra à sua estrutura administrativa. É um órgão que subjetivamente participa da soberania e é uma das forças garantidoras da estabilidade de qualquer regime político, alinhado à liberdade, nos limites de sua competência e na medida de suas atribuições.

A sua força coercitiva e o seu império, vêm de princípios constitucionais e da tradição dos povos românicos, embebida esta, em nossa legislação.

São poderes cogentes e que não se substituem, não se postergam e não se transmudam.

Por sua vez, a participação dos Tribunais de Contas no controle financeiro-administrativo das fundações públicas se justifica, considerando que há maior interesse do Estado nessas entidades, tendo em vista a sua participação direta na formação patrimonial, com até dois terços de seus recursos financeiros e mesmo, pelas finalidades, dirigidas a setores comunitários de maior abrangência e de grande relevância.

Considerando não só o caráter normativo-descritivo da ciência jurídica, mas também a sua preocupação valorativa e heurística, o presente trabalho desenvolveu-se quer no campo dogmático, citando e interpretando textos legais, quer no campo da zetética, pesquisando fatos e situações, com vistas a recomendar procedimentos jurídicos que pareçam adequados. Daí, pois, a aplicação simultânea dos métodos histórico, comparativo e dedutivo, nesta modesta dissertação.

SUMMARY

The presente dissertation intends to advise the Public Administration, the Public Foundations and the Public Ministry for the necessity and the compulsion of the legal intervention of the Public Ministry, not only in the private foundations, but also in the public foundations with the objective of protecting them, whenever let it pass "in albis" their elevated functions, but impose itself, lasting, as their tutorial authority.

With this objective, we will describe, in a few words, the origins of this millenary Institution, as well as its relevance in several countries and its settlement and structure in our Country.

On the other hand, using several authors, we describe the bases of the foundational institution, its dynamics and in special the foundations instituted by the Public Power, in thesis, without specifically and objectively dealing with the hundredth foundations created by the Union, by the States and the municipality. However, it can be noted in their great majority, that the Public Ministry rarely interferes in its priority field of supervision. Although this aspect and this matter are polemic to several well-know authors, we think that the Public Ministry is and have always been the organ to protect the foundational institutions, because the Public Ministry is subscribed as a constitutional institution, with tradition and fame in the social-juridical context, it is an organ with indelagated legal functions, in the ambit of its ability and conformity with the parameter of the Constitution and of the Codes. Consequently, a participant of the foundations. Due to this, it is our thought that it is innapropriated to any Public Power the pruning of the whole manifestation of this organ, when the organ persecutes the objectives of the protection of the foundational interests or the objectives that involve the defense of the general welfare the collectivity these been the major targets of modern states.

About the participation of the Tribunais de Contas in the sphere of the administrative-fiscal control of the

foundations, by Constitutional imposition, it does not colide with the public ministry action, because the functions and the attributions of them do not mix and do not identify with the public ministerial actions, because they harmonize and complete themselves. The independent and supreme performance of the Public Ministry becomes salutary to the public administration and makes room for the national environment movement and determines itself in the context of the "State of Rights" and has the ability to govern itself, oriented by harmonic global planing, with security, with correctness and public credibility. Because of this statal authority and because of its proeminence within the power constituted by the Republic is is a participant of its administrative structure. The Public Ministry is an organ which participates subjectively of the sovereignty and it is one of the powers that assures the survival and the security of any policts administration aligned to the freedom in the limits of its competence and in the measurement of its attributions. Its coercive power and its empire come from the constitutional origins and from the tradition of the romanic people, absorbed in our legislation. They are unpostponable powers and they are not interchangeable, and do not transmute themselves. And the participation of the Tribunal de Contas in the administrative-financial control of the public functions justifies itself, considering its direct participation in the patrimonial development, althought with two thirds of its financial resorces, even, by the finalities, directed to the communitarian sectors with a high encloement and with a great relevance.

Considering not only the descriptive - normative character of juridical science, but its appreciated and heuristtic preoccupation, the present effort developed in the dogmatic field, mentioning and interpreting legal texts, as in the zetetic field, researching facts and situatins to recomend juridical procedures that seem appropriated. Because of this, the simultaneous application of the historical, comparative and deductive methods in this modest dissertation.

INTRODUÇÃO

1. O Brasil, país em desenvolvimento, que a passos largos avança ao encontro das nações industrializadas, superando e ultrapassando o sub-desenvolvimento a partir da Segunda Grande Guerra Mundial, se encontra a braços com inúmeras dificuldades e problemas de toda ordem.

A partir de 1964, iniciou um novo período governamental, sob a égide institucional, alterando-se os padrões normativos, o passado político e a máquina administrativa tradicional.

O pensamento inicial do primeiro Presidente Revolucionário, Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, era de que, a curto prazo, o País voltaria à ordem constitucional. Entretanto, tal não ocorreu, como é do domínio público.

Somente agora, passados quinze anos é que se inicia uma abertura política por parte do Poder Executivo, com forte tendência das forças políticas, ao restabelecimento da plena social-democracia.

2. Nesse ínterim, dentre as múltiplas medidas governamentais, estabeleceram-se planos nacionais de desenvolvimento, tanto globais, como regionais e setoriais, e, também, a sistematização administrativa, através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Admitimos que o Decreto-Lei nº 200/67 veio trazer ordem à casa, orientar os governos, federal, estadual e municipal, traçando normas e delineando diretrizes, uniformizando o comportamento administrativo, tanto na esfera centralizada, como descentralizada e, dando relevância ao Direito Administrativo.

Naturalmente que referida lei não foi perfeita, escoimada de erros ou equívocos, tanto é, que o Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, alterou-a e modificou-a, naquilo que não se compatilizava com a sistemática administrativa. Apesar disso, foi uma legislação meritória do primeiro governo, pós-64.

3. Porque as Fundações Públicas foram equiparadas às Empresas Públicas, - cujo assunto é ocioso apreciar, visto já estar suficientemente esclarecido em obras e revistas especializadas e em dissertações de Pós-Graduação, surgiram polêmicas, discussões e críticas de juristas e doutrinadores e daí, o advento do novo Decreto-Lei nº 900/69, desfazendo a equiparação e estabelecendo requisitos para a implantação de novas Fundações, quando instituídas pelo Poder Público, além de outras medidas de caráter geral.

Ocorreu, entretanto, nesse período de três anos, mais ou menos, a criação de inúmeras instituições fundacionais, quer da União, dos Estados e dos Municípios, as quais não atenderam aos pressupostos legais estabelecidos na legislação civil, informando-se, apenas, em princípios administrativos.

O Ministério Público foi marginalizado, sob a indiferença dos administradores, ensejando, deste modo, a que "administrativistas inovadores" se atrevessem a lançar idéias contrárias à tradição civilista, de vez que as Fundações sempre se embasaram em princípios privatistas e nunca, publicistas.

No entanto, a partir de setembro de 1969, quando essas teorias avançadas, e diga-se, voltadas às melhores intenções, não só de inovar, como de acertar, visando o interesse comum da coletividade e o desenvolvimento das unidades federativas, iniciaram a retornar ao leito da legislação civil, restou, sem qualquer reação, o conformismo da fiscalização do órgão nato, o Ministério Público, o qual, por destinação e imposição legal, é quem deve velar pelas Fundações, quer sejam privadas, quer instituídas pelo Poder Público.

4. Daí ser uma das principais razões desta dissertação de Pós-Graduação, buscar despertar o interesse direto pelo assunto no meio dos membros do Ministério Público, Federal e Estadual, como no ambiente dos civilistas e administrativistas, e que através "osmose doutrinária" alcance a máquina administrativa e em "eco jurisprudencial", atinja aos representantes políticos.

5. Sabemos, por auto-crítica, que não estamos ela-

borando nenhum trabalho de profundidade; que não estamos apresentando nenhuma novidade; que não estamos esgotando quaisquer assuntos; que não sugeriremos todas as conclusões e quiçá, nem as melhores.

No entanto, ofereceremos o nosso esforço e nosso convite a que outros mais capacitados o façam, em prol do aperfeiçoamento de ambas as instituições.

Que ele sirva de ensejo a melhores soluções e a uma melhor sistematização dessas Fundações, cuja tendência moderna, na grande maioria das nações, é a sua proliferação e o seu crescimento, em termos patrimoniais e de abrangência.

Atualmente, no Brasil, tornaram-se organismos de relevância no âmbito cultural e social, cooperando com a administração direta e indireta, facilitando o desempenho da máquina administrativa e racionalizando empreendimentos, sem aqueles entraves burocráticos, ditados por princípios político-administrativos indisponíveis e severos, do organismo governamental.

6. Escreveu o erudito professor Franco Sobrinho : "motivos jurídicos não subsistem, com amparo da doutrina e no direito positivo, a que os administrativistas tenham dúvidas quanto à colocação das fundações no quadro geral do direito público em atividade. Contudo, aí está a tradição do instituto , para dizer que a pessoa é privada e que a personalidade não se confunde. ... A verdade jurídico-positiva que se apresenta , longe de qualquer analogia apriorística, não é outra que esta: - Empresa pública, pessoa jurídica de direito privado; fundação pública, pessoa jurídica também de direito privado. Não há, em toda a legislação, de ontem e de hoje, um tipo de figura fundacional que não apresente características privatísticas. No Brasil, sem dúvida, basta o Decreto-Lei nº 200 e o seu sucedâneo , Decreto-Lei nº 900, qualificando as situações e definindo as posições....

Nas fundações, mesmo públicas, mas entidades de direito privado, as chamadas características formais, são aquelas informadas pelo direito privado civil. Por isso, merecem destaque dois preciosos capítulos do livro do professor Luiz

Fernando Coelho. Um que trata de defender a natureza privada das fundações públicas. Outro que aborda com exata precisão a atividade peculiar estatal em função de seus objetivos.

Destarte, a fundação, não departamento público, não organismo burocrático, reveste-se de elementos próprios de atuação, de dinâmica e mecânica específicas, tomando a forma de pessoa administrativa pelos seus fins, descentralizando tarefas e serviços, desconcentrando funções e competências. Ao instituidor, ou criador, cabe, sem dúvida, a tutela e a fiscalização, o controle e a supervisão". (1)

7. Transcreve, Luiz Fernando Coelho, da Enciclopédia Barsa:

"A partir do século XVIII registra-se notável expansão das fundações, especialmente nos Estados Unidos da América, onde os problemas sociais decorrentes da Guerra da Secessão (1861 - 1965) exigiram considerável esforço do governo e dos particulares. Entre os pioneiros das fundações americanas, citam-se Benjamim Franklin, doador de grandes somas de dinheiro às cidades de Boston e Filadélfia, em 1790, para empréstimo a jovens artífices, e George Peabody, instituidor, em 1867, do Peabody Educational Fund, destinado à educação nos Estados do sul e do sudoeste norte-americano; o Smithsonian Institution, fundado por James Smithson, data de 1846.

Mas, o proliferamento das fundações americanas é decorrência direta do extraordinário progresso econômico da nação americana, e, mais que isso, ao fenômeno da concentração de riquezas incalculáveis em mãos de particulares, que se defrontaram com a responsabilidade de fazer a comunidade a que pertenciam participar dos frutos dessa riqueza; assim é que uma extensa e valiosa rede de universidades, bibliotecas, museus, teatros, orquestras sinfônicas, hospitais, orfanatos, etc., ex-

(1) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Prefácio Desnecessário, apresentando a obra de Luiz Fernando Coelho, Fundações Públicas, p. IX, X, XI e XII.

pandiu-se por toda a América do Norte e mesmo fora do país; paralelamente ao espírito público de alguns verdadeiros mecenas da época moderna, encontraram as grandes empresas industriais, na instituição fundacional, um meio de diminuição de lucros tributáveis, carreando com isso somas incalculáveis de dinheiro e bens que, ao invés de serem pagos diretamente ao Estado sob forma de tributos, configuravam espécie de pagamento indireto, já que ocorria em favor da comunidade, no amparo à pesquisa e ao ensino, no financiamento das atividades culturais e manutenção de necessitados, tudo isso incentivado por uma legislação inteligente e realmente voltada para o bem comum.

A atualidade nos apresenta cerca de treze mil fundações, sendo que as cinco maiores são a Ford Foundation, a Roche-ler Foundation e a Carnegie Corporation, da cidade de Nova Iorque". (2)

"Na Europa, três instituições se destacam particularmente: a Fundação Nobel, da Suécia, a Guggenheim Memorial Foundation, da Grã-Bretanha, e a Fundação Calouste Gulbenkian, de Portugal. Também a Humbolt Stiftung, da Alemanha Ocidental, é das mais importantes, pelo alcance mundial de sua ação.

No Brasil, os estabelecimentos fundacionais mais antigos são a Casa dos Expostos e a Santa Casa de Misericórdia, do Rio de Janeiro, que datam dos primeiros tempos da colonização. Mas constituem marcos importantes no desenvolvimento histórico de nossas fundações a Fundação Diocesana "Pão dos Pobres", de Porto Alegre, a Fundação "Abrigo Cristo Redentor", a Fundação "Darcy Vargas", a Fundação "Getúlio Vargas" e a Fundação "Brasil Central". Em relação a esta, ensina Franco Sobrinho que, instituída pela União Federal, nos termos do Decreto-Lei nº 5.878, de 04 de outubro de 1943, com personalidade jurídica de direito privado e tendo sede e foro no Rio de Janeiro, aparece como "a primeira grande organização fundacional governa -

(2) COELHO, Luiz Fernando. Fundações Públicas, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1978, p. 13/14.

mental, num estilo assemelhado ao sistema político brasileiro e adaptada às regras do processo jurídico privado tradicional no que concerne a esses tipos de entes". (3)

"Na atualidade da vida jurídica nacional registra-se verdadeira torrente de fundações estaduais e municipais, grande parte delas instituídas no arrepio da lei, situação que se deve à deformação do instituto da fundação em conseqüenciada equivocidade, inconsistência e carência de sentido das fundações que, criadas pelas administrações estaduais e municipais, são concebidas como pessoas jurídicas de direito público". (4)

8. "Em que pesem respeitáveis opiniões em contrário, o direito positivo brasileiro inclina-se decididamente no sentido da tradição privatista, respeitando o caráter jurídico-privado das fundações instituídas pelo Poder Público e preservando os caracteres fundamentais do instituto definidos no direito comum; assim, o contexto da nossa ordem jurídica não possibilita que se considerem fundações as entidades que, apesar de serem definidas como tais pelas respectivas leis de criação, não ofereçam um mínimo de condições, consideradas pelo direito positivo como essenciais à configuração jurídica do instituto. Dispõe o Decreto-Lei nº 900/69, verbis: "não constituem entidades da Administração Indireta as fundações instituídas em virtude de lei federal, aplicando-se-lhe, entretanto, quando recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, a supervisão ministerial de que tratam os artigos 19 e 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967".

E o artigo 2º do Decreto-Lei nº 900 estabelece condições mínimas para a instituição, pelo poder público, de novas fundações, quais sejam: a) dotação específica de patrimônio, gerido pelos órgãos de direção da fundação segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação; b) participação de

(3) Idem, ibidem, p. 14.

(4) Idem, ibidem, p. 15.

recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes, no mínimo, a um terço do total; c) objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgãos da Administração Federal, direta ou indireta; d) demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações (artigo 24 e seguintes do Código Civil). Note-se que o emprego da expressão "Poder Público" no caput do artigo, ao invés de "União" ou "Governo Federal", como empregado em outros locais da legislação, dá margem ao intérprete para estender a proibição aos Estados e Municípios, embora o texto se refira à administração federal". (5)

9. "Deve-se enfatizar a importância dessa legislação federal, como diploma-modelo, estabelecendo uma sistemática organizacional e definindo valores e diretrizes para toda a Nação, inclusive Estados e Municípios. O Decreto-Lei nº 200 assume, destarte, foros de norma básica, de hierarquia análoga à das normas constitucionais, dada a vinculação e dependência que fazem da organização política, constitucional e administrativa, um todo orgânico e unitário. E isto porque o Decreto-Lei nº 200 consubstanciou princípios gerais, caracterizando o momento atual do direito administrativo brasileiro e definindo o sentido da evolução da administração pública no Brasil". (6).

10. Por considerarmos estes doutrinadores, dois respeitáveis batalhadores em prol da personalidade jurídica de direito privado, das fundações públicas, havemos por bem, colocá-los em destaque nesta apresentação, transcrevendo suas idéias e seus pensamentos cernes no que respeita à nova sistemática administrativa, ora implantada em nosso "país-continente".

(5) COELHO, Luiz Fernando. Fundações Públicas, p. 31, 32 e 33.

(6) Idem, ibidem, p. 35 (conforme M. de O. Franco Sobrinho, A Problemática da Administração Indireta no Brasil, in Estudos Jurídicos em Homenagem à Vicente Rão, São Paulo, Ed. Resenha Universitária, 1976, p. 269).

11. Partindo, pois, dos pressupostos, de que o Ministério Público é uma instituição de relevância no contexto Constitucional e organizacional de qualquer Estado e de grande tradição no Mundo Ocidental; que suas funções são orientadas por normas positivas e que no âmbito de sua competência, não pode sofrer interferência de nenhum poder; de que, no Brasil, as instituições fundacionais são todas embasadas em princípios privatistas, caracterizando-se como pessoas jurídicas de direito privado, tentaremos, com a ajuda daqueles que abordaram com pleno conhecimento de causa, os fundamentos de ambas as instituições e o delineamento de suas existências, no mundo jurídico, dissertar sob esse binômio, apresentando ao final, algumas conclusões, que poderão servir para o aperfeiçoamento dos liames a que estão vinculadas por disposições legais, quando a primeira tem por objeto a tutela fiscal sobre a segunda, velando-a, para que esta preencha as suas condições mínimas de existência e cumpra com as suas finalidades, que por lei lhe foram impostas.

E se isto não conseguirmos, que ao menos sirva para críticas construtivas, alicerçadas no direito e na justiça, o que, nos daremos por satisfeitos.

PARTE I

DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM GERAL

CAPÍTULO I

1.1 - Das Suas Origens

Percorrendo os longos caminhos da história, iremos deparar, na Grécia Antiga e no Império Romano, com as primeiras manifestações e sinais de nascimento e origem do Ministério Público, como órgão de defesa social. Como menciona Figueira de Mello, "o Ministério Público era" a língua e os olhos dos "governantes" entre os gregos. Possuíam os seus representantes, os seus arautos, incumbidos da defesa do patrimônio real e outros da fazenda estatal. Quanto à justiça penal o direito de punir cabia ao ofendido. Era o domínio da justiça privada, sem a interferência do órgão estatal. O próprio ofendido, pelos advogados, cuidava da ação penal. Tais advogados se notabilizaram e os seus nomes figuram na História da antiguidade e nada mais eram do que os inflamados oradores da época, como César, Cícero ou Catão". (7)

Segundo Moacyr Amaral Santos, "há quem situe a origem da instituição nos missi dominici de Carlos Magno, ou aos senescais do feudalismo, ou ainda, aos advocatori de Veneza. Pode, também, ter origem nos procuradores do rei - le gens de roi de França, encarregados da defesa dos interesses privados do rei em Juízo, aos quais, posteriormente cometeram atri-

(7) FIGUEIRA DE MELLO, Mário Tobias. Ministério Público, in Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, vol.33, p. 227/28.

buição defensora do Estado e da sociedade em Juízo. Na opinião de Garsonnet, mencionado por Bonumã, o Ministério Público originou-se na Ordenança de Felipe, o Belo, de 25 de março de 1302, eis que naquele documento, pela vez primeira foi usada a expressão Ministério Público. O acontecimento mereceu de Montesquieu, em sua famosa obra "L'Esprit des Lois", exaltação memorável quando assevera: "Nous avons aujourd'hui une loi admirable". (8)

O Professor José Frederico Marques, refere-se a outras Ordenanças, tais como as de julho de 1493, de Carlos VIII, de 1498, de Luiz XII, de agosto de 1522, novembro de 1593 e maio de 1586, todas cuidando do mesmo assunto, culminando com a Ordenança de Luiz XIV, de agosto de 1670 que deu maior amplitude ao campo de atividade do Ministério Público, vindo a se constituir na grande codificação penal da monarquia francesa (9). Com o advento da Revolução Francesa, que alijou a época do "L'Etat c'est moi", surgiu o Estado moderno, evoluindo o Ministério Público que passou a figurar no contexto político clássico dos três poderes, dentro do Executivo, como representante governamental. (10)

Não obstante, no antigo Egito, há alguns milênios A.C., falamos, a literatura e os historiadores, que já existiam pessoas que exerciam atribuições de ordem pública, assemelhando-se às do Ministério Público de nossos dias. Castigavam, reprimiam e protegiam os cidadãos dentro da sociedade; atendiam aos homens de bem e perseguiram aos desonestos; participavam da acusação e se manifestavam sobre os preceitos da lei.

(8) SANTOS, Moacyr Amaral. Direito Processual Civil - apud Diretrizes Constitucionais sobre vencimentos dos Membros do Ministério Público de Antônio Benedicto Amancio Pereira, in Justitia - Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo - 5 a 11 de dezembro de 1971, p. 129.

(9) MARQUES, José Frederico. Elementos de Direito Processual Penal, apud Justitia, idem, p. 129.

(10) JUSTITIA, idem, p. 129.

"Na Itália, Manzini e Pertile, consideram a instituição como de origem italiana. Segundo os dois autores peninsulares, o Ministério Público proviria dos advocatori di comune, de Veneza, dos conservatori della leggi, de Florença e do avvocato della gran corte, de Nápoles. Na Espanha, a opinião de Don Galo Ponte Escartin, ex-Ministro da Justiça, é de que "el Ministerio Fiscal es una institucion notadamente española". Foi criado o Ministério Fiscal em 1387, pelo rei Don Juan I, confirmando-se com Don Juan II. Mais tarde, com os reis católicos, na Nova Recopilación, foram Fiscales de Su Majestad.

Sustenta o ex-Ministro Espanhol que com as conquistas ultramarinas, especialmente nas Américas, a nova Instituição foi para cá trazida, desempenhando o Fiscal, inicialmente, o cargo de Protetor Nato dos Índios". (11)

Para Hélio Tornaghi: "Foi a hipertrofia de poderes dos antigos procuradores do rei e a confusão entre a pessoa deste e o Estado que fez surgir o Ministério Público".

Com a lei de 20 de abril de 1810, sob Napoleão, o Ministério Público recebe sua forma definitiva que, da França - informa Francesco Siracusa - irradia-se para quase todos os Estados da Europa e, ainda hoje, permanece imutável na substância". (12)

"No que se refere aos Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, em linhas gerais, três são as situações em que se encontra o Ministério Público:

1º) Como integrante do Poder Executivo, na defesa dos interesses pessoais do Estado e dos cidadãos;

2º) Compondo, juntamente com a magistratura judicante, o Poder Judiciário do Estado;

(11) SILVA, Jadel da. O Ministério Público, Origens Históricas e Perspectivas Atuais, in Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, vol. I, Jan/Jun de 1978 - Fpolis., SC, p. 32.

(12) SIRACUSA, Francesco. Il Publico Ministero, Turim, 1929, p. 193, apud Jadel da Silva, idem, p. 52/53.

39) Integrando a ordem judiciária, como uma "magistratura de pē", qui pousuit, requirente y vigilante (na expressão de Carnelutti), com plenas garantias e dignidade, mas tendo seu superior hierárquico subordinado, ao menos formalmente, ao Ministro da Justiça." (13)

1.2 - Da Situação do Ministério Público em Alguns Países Desenvolvidos

"Assim, na França, os Juizes e os membros do Ministério Público integram uma só carreira, sendo ambos chamados "magistrados". Prestam os magistrados du parquet o mesmo juramento que os de cadeira, ou de siège... Os magistrados du parquet podem ser nomeados magistrados de siège e vice-versa ... Não há subordinação recíproca entre ambos... Usam a mesma indumentária... E, "não obstante a circunstância de ser integrado por magistrados, o parquet francês é organizado com respeito a liames hierárquicos, numa escala de subordinação de que prende, na cúpula, ao titular da Garde de Sceaux, que é o Ministério da Justiça da República. De sua posição, como Chefe do Ministério Público, o Ministro da Justiça exerce sua autoridade, diretamente sobre o Procurador-Geral junto à Corte de Cassação, e sobre os Procuradores-Gerais junto das várias Côrtes de Apelação do país". (13A)

(13 e 13A) GOYET, Francisque. Le Ministère Public, Paris, 1953,

apud "Justitia", idem, p. 118.

Nos Estados Unidos da América do Norte o Ministério Público constitui o Departamento da Justiça, dirigido pelo "Attorney General", que integra o Gabinete do Presidente da República e está a ele, e só a ele, diretamente vinculado. O seu Procurador-Geral, possui as credenciais de Ministro de Estado e membro do Gabinete, e, vagando-se o cargo de Presidente da República o Procurador-Geral poderá ser chamado a ocupá-lo, pois lhe cabe o sexto lugar na linha de sucessão do Governo (Judiciary Act, de 1789).

Na Espanha, onde os membros do "Ministério Fiscal", desde 1870, gozam das mesmas garantias, vantagens e dignidades que os "jueces y magistrados", a recente Lei Orgânica do Estado, de 19 de Janeiro de 1967 estabeleceu que "el Ministerio Fiscal, Organo de Comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia, tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de los intereses públicos tutelados por la ley y procurar ante los juzgados y Tribunales el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social". É qualificada de "especial" a independência do Ministério Público espanhol, porque, segundo seu jurista Antônio Reol Suarez, ele não obedece, em última instância, senão à lei.

Na Itália, informa-nos Enrico Spagna Musso, professor de Direito Constitucional da Universidade de Ferrara que "três são as correntes doutrinárias de enquadramento do Ministério Público: a) a da independência do Ministério Público perante o Executivo; b) a da abolição do instituto; c) a da manutenção de sua dependência ao Executivo".

Explicando sobre a tese da abolição do instituto, assim se expressou o aludido mestre italiano: "Para a tese abolicionista as razões que militam a favor da supressão do instituto são idênticas às apresentadas para sustentação da sua independência, e se resúmem, também estas, na necessidade de impedir qualquer ingerência indevida do Executivo na atividade e na ordem judiciária".

Os magistrados do Ministério Público são recrutados de modo idêntico aos componentes da magistratura judicante, e nem sequer formam um quadro à parte, de forma que está fora de discussão a sua qualificação de magistrados e de per-

tencentos à organização judiciária, ainda que se controverta sobre a natureza de órgãos jurisdicionais ou administrativos. Ali a independência da Magistratura é tutelada pelo Conselho Superior da Magistratura, e o Ministério Público concorre para sua composição, estando seus membros subordinados hierarquicamente a este Conselho.

Vimos, pois, que quaisquer dos ordenamentos alienígenas citados se enquadram numa das três formas de alinhamento do Ministério Público que referimos na inicial deste Capítulo.

Como se trata de uma das mais recentes instituições integrantes do Estado moderno, não obstante venha sofrendo modificações e transformações sempre no sentido de lhe garantir maior estabilidade, e ao mesmo tempo maior maleabilidade para agir, ainda não se pode afirmar com segurança que o seu destino seja o de alinhar-se numa das três formas acima citadas, ou que, conforme pensamos, venha a lograr seu status definitivo de uma forma mais coerente e adequada, impondo-se finalmente como um órgão da soberania do Estado." (14)

1.3 - Da Implantação do Ministério Público no Brasil

"José Soares de Melo depõe, em precioso informe, que a "instituição do Ministério Público figura na legislação reinícola desde as Ordenações Manoelinas, promulgadas por Dom Manoel, quando apenas haviam decorridos vinte e um anos depois do descobrimento do Brasil e que o "processo crime das Ordena-

(14) INACARATO, Márcio Antônio. Da Conceituação Doutrinária e Legal do Ministério Público, in "JUSTITIA", idem, p. 118/119.

ções do Reino foi substituído pelo nosso Código de Processo Criminal, promulgado por lei de 29 de novembro de 1832. Tratando dos Promotores Públicos dizia o Código que podiam ser Promotores os que podiam ser jurados, e entre estes seriam preferidos os que fossem instruídos nas Leis. Eram nomeados pelo Governo, na Corte, e pelo Presidente nas Províncias, por tempo de três anos, por proposta tríplice das Câmaras Municipais. A forma de nomeação dos Promotores foi alterada, dispensando-se a proposta das Câmaras Municipais e exigindo-se outras condições de investidura, na conformidade da lei de 03 de dezembro de 1841, regulada pelo Decreto nº 120, de 21 de janeiro de 1843. Apesar disso o "Promotor Público, no Império, era apenas um funcionário da ordem administrativa, e não da judiciária". (15)

"Entretanto, a primeira lei relativa ao Ministério Público, é de 07 de março de 1609, quando da criação do cargo de Procurador dos Feitos da Corôa, Fazenda e Fisco e o Promotor de Justiça. O "Aviso" de 16 de janeiro de 1883, deu, depois, ao Promotor de Justiça o seu verdadeiro caráter de "fiscal da Lei". Aos curadores deu a lei a atribuição de defender os interesses de determinadas pessoas colocadas sob a tutela do Estado, pelas suas condições especiais.

No período republicano o Ministério Público encontrou a sua institucionalização no sistema democrático e com a sua evolução no sentido da sua maior liberdade de ação, o encontramos hoje como o mais puro órgão de defesa da Lei e da sociedade, ante os Juizes e Tribunais. (16)

"Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, critica o estado em que se encontrava o Ministério Público da época com essas candentes palavras: "Nosso Ministério Público por ora é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade, inspeção e

(15) JUNQUEIRA FILHO, Manoel Octaviano. A Posição do Ministério Público na Relação Processual Civil como Decorrencia da Evolução Histórico-Constitucional, apud, SOARES DE MELO, José - O Ministério Público Paulista, Sugestões para sua Reforma, 1930, in "Justitia", idem, São Paulo Ed., p. 12, 29, 104.

(16) FIGUEIRA DE MELLO, M. Tobias, já citado, p. 228.

harmonia. Sofre, de mais a mais, lacunas graves nas atribuições conferidas a seus agentes, lacunas que muito prejudicam a administração da Justiça". (17)

"No Império, depois de Paulino de Souza, posteriormente Visconde do Uruguai, Ministro da Justiça, que havia defendido o projeto de Bernardo de Vasconcelos, convertido na Lei nº 261, de dezembro de 1841, reformadora do Código de Processo Criminal, só em 1864 houve um sério empenho no sentido de aperfeiçoamento do Ministério Público.

Nesse ano, Nabuco de Araújo, levando para o Ministério da Justiça sua experiência como advogado, juiz e ministro, propôs um projeto importantíssimo sobre o Ministério Público.

Defendendo seu projeto, na sessão de 15 de maio de 1866, Nabuco de Araújo, com a visão de Joaquim Nabuco, seu filho, soube pintar em "Minha Formação", entre outros conceitos e idéias preciosas sobre a Instituição, assim sintetizou a importância do Ministério Público: "A defesa dos sagrados direitos, aos quais a sociedade deve proteção, como são os da mulher casada, do órfão, interditos, ausentes, escravos, estabelecimentos pios ou pública utilidade, completa a missão do Ministério Público como defensor e representante da sociedade". (18)

Apesar da autoridade do grande estadista e da manifestação favorável de Teixeira de Freitas, o projeto Nabuco de Araújo, como outros anteriores, não teria andamento". (19)

"No Brasil, até os fins do Segundo Império, o Promotor Público, de uma maneira geral, em essência, não passaria de um "agente do Poder Executivo junto ao Poder Judicial", como escreveu Antônio Joaquim de Macedo Soares". (20)

(17) BUENO, Pimenta. Apontamentos Sobre o Processo Criminal Brasileiro, ed. de 1922, p. 66, apud Manoel O. Junqueira Filho, in "JUSTITIA", idem, p. 104.

(18) SOARES DE MELO, José, ob. cit. p. 16, 20, 21 e 23, apud "JUSTITIA", idem, p. 105.

(19) Idem, Ibidem, p. 26 e 27, apud "JUSTITIA", idem p. 105.

(20) SOARES DE MELO, José, ob. cit. p. 29, apud "JUSTITIA", idem, p. 105.

Proclamada a República, em 1889, Campos Sales, Ministro da Justiça do Governo Provisório, até 22 de janeiro de 1891, muito fez pela organização judiciária, em geral, e pelo Ministério Público, em particular. Apesar de, mais tarde, ter sido, quando Presidente, o restaurador do equilíbrio econômico-financeiro, a grande obra de Campos Sales, no nascedouro da República, foi a organização do Poder Judiciário, no Brasil.

Da importância dessa realização diz, expressivamente, o ilustre administrativista Antônio Joaquim Ribas: "Mas a reforma fundamental, aquela que deu o cunho de sua individualidade na sistematização republicana, foi, certamente, a que instituiu e organizou o poder judiciário da República". (21)

Quanto ao Ministério Público, sua posição no importantíssimo Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, reformador da justiça em nossa Pátria, foi assim definida na Exposição de Motivos:

"O Ministério Público, instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representada nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador-Geral da República, vêm os procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado.

Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier. A sua independência foi devidamente resguardada". (22)

(21) RIBAS, Antônio Joaquim. Campos Sales, Perfil Biográfico, ed. 1896, p. 162, apud César Salgado, ob. cit. p. 10 / 11, in *Justitia*, idem, p. 105.

(22) SALGADO, César. Campos Sales, o Procurador da Independência do Ministério Público do Brasil, 1961, SP, Serviço Gráfico da Secretaria de Segurança Pública, p. 12, apud *Justitia*, idem, p. 105.

"No capítulo VI do Decreto nº 848 existe a rubrica "Do Ministério Público", o que faz com que César Salgado, com justificado entusiasmo, exclame que pela "primeira vez, nas leis brasileiras, fala-se em Ministério Público! A legislação anterior ignorou essa instituição, como tal, pois só mencionava os seus agentes, isto é, os promotores públicos". (23)

"Campos Sales organiza, a seguir, a justiça do Distrito Federal, com o Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, com a mesma preocupação de dar a independência necessária para que o Ministério Público pudesse exercer, dentro das possibilidades da época, suas funções com a possível autonomia. O artigo 162 rezava que o "Ministério Público era perante as justiças constituídas, o advogado da lei, o fiscal da sua execução, o procurador dos interesses gerais do Distrito Federal e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito".

No entanto, o próprio eminente César Salgado concordaria com Soares de Melo, quanto ao fundamental, quando este afirma que, com pequenas alterações, o Ministério Público da República, até 1930, é o mesmo que o Império havia legado ao regime que o sucedeu". (24)

Após o ano de 1934, a história do Ministério Público passa a ser constitucional.

1.4 - Do Ministério Público nas Constituições

"A Lex Fundamental de 1934 foi a primeira a prever um lugar à Instituição do Ministério Público.

(23) SALGADO, César, ob. cit. p. 12, in JUSTITIA, idem, p.105.

(24) SOARES DE MELO, ob. cit. p. 31, apud JUSTITIA, idem, p. 106.

No dizer de Pontes de Miranda, o Ministério Público "seria um dos ramos heterotópicos do Poder Executivo, a que a Constituição de 1934 atribuía caráter mais independente dele do que têm outros, e daí a noção de cooperação nas atividades governamentais, ao lado do Tribunal de Contas, anexado ao Poder Legislativo. (25)

"Pela Constituição de 1891, o Procurador-Geral da República era escolhido dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal (artigo 58, § 2º), passando, com a Constituição de 1934, a ser de livre nomeação do Presidente da República dentre os brasileiros natos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Pela estabilidade que deu aos membros do Ministério Público, pela regulamentação do ingresso na carreira mediante concurso e por ter acabado com a demissibilidade ad nutum, entre outras conquistas, a Constituição de 1934, representou um passo adiante no aperfeiçoamento da Instituição.

A Constituição de 1937, que, para muitos foi considerada simples Lei Orgânica, praticamente, nada diz de importante a respeito do Ministério Público, de suas prerrogativas, organização, garantias ou quaisquer conquistas eventuais que poderiam ter sido concedidas. Apenas, no seu artigo 99, refere-se, de relance, ao Procurador-Geral.

Um impulso fundamental, no entanto, à sistematização da Instituição foi dado com a Constituição de 18 de setembro de 1946.

Com essa Carta, tomou-se consciência da existência de um Ministério Público Nacional, com dois ramos: o federal, ou da União, e o local, ou seja dos Estados e o do Distrito Federal.

Os Estados, que no regime da Constituição de 1934, ficaram com a maior liberdade possível, no sentido de regular o seu Ministério Público, com a Constituição de 1946, tiveram que adotar certos princípios fundamentais.

(25) MIRANDA, Pontes de. Com. à C. de 67, ed. R. dos Trib., T. IV, p. 324, apud JUSTITIA, idem, p. 106.

A Constituição de 1946 "introduziu a instituição da carreira; a obrigatoriedade do concurso de ingresso e o acesso escalonado de entrância em entrância. A estabilidade foi garantida, só podendo a demissão ocorrer mediante sentença judiciária ou processo administrativo em que se facultasse ampla defesa do promotor de justiça (conforme artigos 127 e 128)".(26)

A Constituição de 1967, em linhas gerais, manteve as conquistas do Ministério Público.

A disciplina da Instituição foi colocada na Seção IX, do Capítulo VIII, sob a epígrafe "Do Poder Judiciário". "A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, transportou a regulamentação da matéria para o âmbito do Poder Executivo, inserindo-a na Seção VI, do Capítulo VII". (27)

"Seguindo o magistério de Mário Dias "a Constituição de 46 reconheceu e prestigiou consideravelmente a magnitude do Ministério Público, graças ao espírito democrático que a inspirou e aos esforços de ilustres constituintes, entre os quais é justo salientar a atuação eficiente dos dignos deputados Benedito Costa Neto e Gabriel Passos". E ainda: "Pela primeira vez, na nossa história constitucional, mereceu a instituição do Ministério Público brasileiro as honras de um título especial no Estatuto Básico da República, embora resumido em quatro únicos artigos, desprezadas que foram, ainda desta vez, as inúmeras emendas e sugestões apresentadas aos anteprojeto oficiais". (28)

"Foi também esta a respeitável opinião do insígne César Salgado ao afirmar que "a Constituição Brasileira de

(26) e (27) FREITAS CAMARGO, Ruy Junqueira de. Perspectivas do Ministério Público na Conjuntura Constitucional Brasileira, in JUSTITIA, vol. 71, p. 191, apud JUSTITIA, idem, p. 107.

(28) DIAS, Mário. Ministério Público Brasileiro, Liv. Jacintho, Rio de Janeiro, 1942, apud Justitia, idem, p.114.

18 de setembro de 1946 inscreveu o Ministério Público sob título especial. Eis um fato que deve ser entendido em seu real significado, como consagração definitiva da importância de uma instituição, em cujo âmbito alguns juristas de prol já antevêem os lineamentos de um quarto poder" (29) (Anteprojeto do Código do Ministério Público de São Paulo, de 21 de dezembro de 1951).

"A Constituição do Brasil de 1967, promulgada a 24 de janeiro daquele ano, repetimos, cuidou do Ministério Público na Seção IX do Capítulo VIII ("Do Poder Judiciário"), e que integra o Título I - "Da Organização Nacional".

A Assessoria Legislativa do Senado, em parecer sobre a situação jurídico-constitucional dos membros do Ministério Público, diante da nova Constituição de 67, após esclarecer que, perante a Lei Maior de 1946, o Ministério Público fôra organizado de maneira autônoma, fora do âmbito de qualquer dos três Poderes (muito embora mais ligado ao Judiciário, "por causa das equiparações e vinculações da mais variada ordem, efetivadas através de leis e até das Constituições estaduais, no tocante aos sistemas de remuneração e aposentadoria", assim se manifestou:

"Pelo Projeto de Constituição enviado à apreciação do Congresso Nacional, no entanto, foi mudada essa orientação, passando o Ministério Público a figurar expressamente como parte integrante do Poder Judiciário.

Dizemos ser esta a posição mais correta, porque a consciência jurídica universal já consagrou o Ministério Público como a Magistratura de Pê, ou seja, como a parte dinâmica da magistratura, aquela que aciona toda a máquina judiciária".

Entretanto, outro é o entendimento do emérito Pontes de Miranda em seus "Comentários à Constituição de 1967":

"Posto que ligado ao ordenamento judiciário (o Ministério Público), não faz parte da Justiça, não é órgão ju-

(29) Anteprojeto do Código do Ministério Público de São Paulo, de 21 de dezembro de 1951, apud JUSTITIA, idem, p. 114.

diciário, mas administrativo. A Constituição de 1967 livrou-se disso. A aproximação dos dois importaria a elevação de um e a diminuição do outro, se pudesse a rubrica alterar-lhe a natureza própria, que dos artigos 72 e 137/139 transparece.

Na Constituição de 1967 foi o Ministério Público colocado em Seção do Capítulo VII, que cogita do Poder Judiciário. Frisou-se a sua auxiliaridade à Justiça. Não lhe exagaremos a coerência. Prendeu-se, mais na forma do que na substância, a esse conceito exaltador do ofício do Ministério Público. Porque se manteve a demissibilidade ad nutum do Procurador-Geral da República, que é o chefe do Ministério Público Federal em toda a Justiça, o que permite ao Estado-membro (e lhe sugere) considerar igualmente demissível o Procurador-Geral do Estado. Órgão que fica exposto à vontade de outro órgão não tem aquela independência que fôra mister à concepção do Ministério Público". (30)

"Decidiu o Supremo Tribunal Federal, em 12 de junho de 1968, consagrando esta opinião, pelo voto do Relator, o Ministro Djaci Falcão, na Representação nº 753 do Governo do Estado de São Paulo, contra a constitucionalidade do inciso V, do artigo 58, da atual (de 1967) Constituição do Estado de São Paulo:

"Conquanto (o Ministério Público) exerça atos de promoção perante o Poder Judiciário, e apesar de situar-se na vigente Constituição do Brasil no Capítulo que trata do Poder Judiciário (Capítulo VIII, Seção IX), verdadeiramente não integra este Poder. Não é órgão judiciário. Desfruta, sim, uma posição especial, que o diferencia do funcionalismo comum".

Com efeito, o artigo 107, da Seção I, do Capítulo VIII (que cuida do Poder Judiciário), do Título I da Constituição de 1967, ao enumerar os órgãos componentes do Poder Judiciário da União, omitiu francamente qualquer referência ao Ministério Público.

(30) INACARATO, Márcio Antônio, *idem*, in *Justitia*, *ibidem*, p. 115.

Ora, se foi a intenção do legislador constituinte integrar o Ministério Público no Poder Judiciário, então que o fizesse com maior sistematização, com mais coragem e coerência.

Desde que se desejasse integrá-lo no Poder Judiciário seria necessário que se reformulasse, inclusive, a própria estrutura do Poder Judiciário, com a criação de um órgão de cúpula, coletivo, que poderia denominar-se, à semelhança do que ocorre na Itália, "Conselho Superior da Magistratura", e que seria integrado não só por representantes da Magistratura judicante, mas também por magistrados do Ministério Público.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que deu nova redação à Constituição brasileira, de acordo com texto, ao que se informa, do jurista Carlos Medeiros da Silva, o qual aproveitou um anteprojeto da lavra de Pedro Aleixo, introduzindo-lhe, contudo, fundamentais modificações, entre as quais a da nova colocação do Ministério Público no ordenamento constitucional, espelhando uma tendência autoritária de governo, colocou a instituição na parte relativa ao Poder Executivo, retirando-lhes algumas prerrogativas ou privilégios constitucionais, como a vinculação dos seus vencimentos àqueles dos desembargadores, e a faculdade de aposentadoria aos trinta anos de serviço público com vencimentos integrais.

A vigente Constituição consagrou ao Ministério Público apenas três artigos, de números 94 a 96, praticamente despojando a instituição de garantias constitucionais, salvo a de que será organizada em carreira, com ingresso "mediante concurso público de provas e títulos"; e que seus membros "após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço". (31)

(31) INACARATO, Márcio Antônio, *idem*, in JUSTITIA, *ibidem*, p. 115/116.

1.5 - Da Importância, Definições e Atribuições do Ministério Público

"Alta Magistratura, no dizer de Rui, o Ministério Público se integra na organização judiciária, cujo quadro completa, como afirma João Monteiro". (32)

"Para Tomaso Vila o Ministério Público representa diante dos Tribunais a potestade executiva, isto é, a ação da lei e a ação pública tutora dos grandes interesses sociais". (33)

"Para Giuseppe Sabatini o Ministério Público vive e se movimenta na pessoa jurídica do Estado, com autonomia de vontade, de objetivo e de poderes". (34)

"Para Pimenta Bueno, além de instituição política ou administrativa e criminal, o Ministério Público é, também, uma útil Magistratura civil". (35)

(32) MONTEIRO, João. Programa, 2a. ed., vol. I, p. 233, apud Manoel Octaviano Junqueira Filho, idem, in JUSTITIA, ibdem, p. 103.

(33) Apud SIRACUSA, Il Público Ministério, p. 143, apud Junqueira Filho, idem, in JUSTITIA, ibdem p. 104.

(34) SABATINE, Giuseppe, Il Público Ministero nel Diritto Processuale Penale, p. 109, apud Junqueira Filho, in JUSTITIA, ibdem, p. 103; apud o Ministério Público na Constituição de 1967, 1969, DF, Pareceres, p. 14, apud J. Filho, in JUSTITIA, ibdem, p. 103; Parecer da Assessoria Legislativa do Senado, in ob. cit. sob nº (27), p. 40, apud J. Filho, in Justitia, ibdem, p. 103.

(35) BUENO, Pimenta, Direito Público Brasileiro, Rio 1857, apud J. Filho, in JUSTITIA, ibdem, p. 103.

"Para Carlos Maximiliano o Ministério Público "é órgão do Estado, mas também da sociedade e da lei". (36)

"Para o Ministro Alfredo Valadão o " Ministério Público se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado". (37)

"Para Pontes de Miranda, ao Ministério Público cabe a "tutela dos interesses do Estado".

Para o magistério desse autor "é essencial ao ofício do Ministério Público promover; e esse promover é tão essencial à vida das sociedades contemporâneas, e cada vez o será mais intimamente, que constitui atividade obrigatória".(38)

"Entre as recomendações do I Congresso do Ministério Público, reunido em São Paulo, em 1954, com a participação de dezoito países e de todos os Estados brasileiros, uma merece destaque: aquela que recomenda a inserção do Ministério Público, nos textos constitucionais, como "órgão do Estado".

Era a consagração de um princípio já enunciado no Anteprojeto do Código do Ministério Público, em 1947, pelo seu relator, o eminente Doutor César Salgado, quando, justificando sua proposta, escreveu: "Muito se tem discutido sobre o conceito de Ministério Público e sua posição no quadro de hierarquia administrativa dos órgãos estatais. Enquanto alguns tratadistas pretendem integrar essa instituição no corpo do Poder Judiciário, outros a situam em zona de estrita dependência do Poder Executivo, como seu mero agente.

Hoje, entretanto, nem uma, nem outra dessas concepções pode subsistir, em face da evolução do Ministério Público, dentro do Estado Moderno".

(36) Ibidem sob nº (27), apud J. Filho, in JUSTITIA, ibidem, p. 103.

(37) Ibidem sob nº (34), p. 12, apud J. Filho, in JUSTITIA, ibidem, p. 103.

(38) MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição de 1967, 1967, ed. Rev. dos Tribunais, tomo IV, p. 324, apud J. Filho, in Justitia, p. 104.

"Órgão da soberania do Estado e não Órgão do Governo, o Ministério Público impõe-se-nos como detentor de prerrogativas dessa mesma soberania, inerentes ao exercício de suas atribuições primordiais". (39)

"É muito extenso o campo de ação do Ministério Público, na sua tríplice missão de promover, assistir e opinar, dentro das atribuições específicas de cada um dos seus órgãos. Desde a atividade que desempenha como promotor da ação penal pública, até a sua intervenção em assuntos da mais alta relevância, como por exemplo no processo eleitoral, pelas suas consequências e pelo bom senso que há de orientar os seus pronunciamentos, o Ministério Público é chamado a opinar em todos os setores judiciários onde se encontre em jogo o interesse social, cuja defesa lhe é cometida pela Lei, com reflexos na própria organização do Estado e na preservação do regime democrático em que vive. Considerado o Ministério Público, em sua alta missão na repressão do crime e fiscalização, vê-se que sob tríplice função aparece no processo: como agente, promovendo a ação penal e em certos casos a ação civil; como fiscal e assistente, propugnando a execução de lei, ou defendendo a pessoa e interesses de incapazes e como consulente (desdobramento desta última função), assistindo a quem a lei burla tutelar ou prestando auxílio à Justiça no deslinde de litígios ou controvérsias e daí as categorias de atos respectivos: promoção, ofício e parecer". (40)

"Atuando perante a chamada Justiça comum, agindo junto ao mais alto Tribunal do país, o Supremo Tribunal Federal, como Ministério Público Federal, bem se acentua a importância da sua missão e a necessidade do seu pronunciamento, que não pode ser negado nos casos em que a lei o determine, sob pena de nulidade do ato ou do julgamento". (41)

(39) SALGADO, César, ob. cit. p. 19, apud JUSTITIA, ibidem, p. 108.

(40) GUSMÃO, Sady de. Código Processual Penal Anotado, p. 92/93, apud Figueira de Mello, Mário Tobias, in Repertório Enciclopédico. vol. 33, já citado, p. 228/29.

(41) FIGUEIRA DE MELLO, idem, p. 228.

"Entretanto não termina aí a atividade do Ministério Público: ele está presente na Justiça Militar, promovendo, assistindo e opinando sem subordinação de classe ou hierárquica, pugnando pelo respeito à lei ante os tribunais militares.

Agindo na Justiça do Trabalho, conhecendo dos respeitáveis interesses que surgem dos conflitos entre o capital e o trabalho, neste setor a atividade do Ministério Público é de imensurável valor, pois a sua sensibilidade há de estar voltada para os delicados problemas do Direito Social, pelos seus reflexos em toda a organização estatal.

Outro setor onde a ação do Ministério Público, também, há de ser compreendida e exercitada em atenção aos relevantes problemas que lhe serão submetidos, é o da Justiça Eleitoral. Como fiscal da lei ante este setor judiciário, a sua atividade se exercerá com base numa intransigente fiscalização no sentido de ser respeitada a lei, assegurada a vontade popular manifestada em obediência a ela.

São, assim, enormes as responsabilidades do Ministério Público, em todos os setores da sua atividade. Por isto, desde o seu mais graduado membro, um só pensamento norteará o seu trabalho: a defesa da Constituição e das leis, sem dependência de ordem pessoal, com o único e elevado intuito de defesa da sociedade.

No campo da ação penal, onde mais extensa é a função do Ministério Público, cabe-lhe a prerrogativa do início do processo-crime.

Tarefa das mais árduas e da mais alta responsabilidade desempenha ainda o Ministério Público, através os seus curadores, perante o Juizado de Menores. Atividade de profundo interesse coletivo, exige do Curador de Menores esforço integral, visando a contribuir para a grande batalha da recuperação do menor para a sua integração no meio social, como elemento apto para ajudar a construir o mundo de amanhã, encaminhando-o para o trabalho, para o estudo, ajudando-o a desviar-se do caminho do cárcere, ao qual chegará se não encontrar o amparo de que necessita.

Também nas questões de família o papel do Ministério Público se reveste de magnitude. Verifica-se, pois, como é variada a esfera de atividade do Ministério Público, na defesa das instituições sociais. O Ministério Público, como órgão institucional, de representação democrática, é eterno, como eterna é a lei, da qual é o seu defensor, para o primado da Justiça e da Liberdade". (42)

(42) FIGUEIRA DE MELLO, Mário Tobias, já citado, in Repertório Enciclopédico, idem, p. 228/229.

CAPÍTULO II

2.1 - Da Estrutura do Ministério Público

O Ministério Público Brasileiro comporta duas ramificações: o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos Estados.

Assim dispõe a Emenda Constitucional nº 1/69 ,
"Verbis":

"Secção VII - Do Ministério Público

Artigo 94 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais.

Artigo 95 - O Ministério Público Federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º - Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público Estadual.

Artigo 96 - O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual.

Parágrafo Único. Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior". (43)

Como se verifica através deste parágrafo único, os Ministérios Públicos estaduais, estão em via de se alterarem, observando normas gerais, pela implantação de uma Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República.

No que respeita ao Ministério Público da União, a lei o organizará junto aos juízes e tribunais federais. Ele tem como cúpula, a Procuradoria Geral da República, com sede no Distrito Federal e sob a chefia do Procurador-Geral da República, secundado por Sub-Procuradores, os quais funcionam junto ao Supremo Tribunal Federal.

O Procurador-Geral da República tem tratamento e prerrogativas de Ministro de Estado. Nos Estados funcionam os Procuradores da República, cuja Procuradoria é sediada nas Capitais.

De um modo geral existem dois ou mais Procuradores, conforme a hierarquia, a importância e o volume de serviços em cada uma delas. O Procurador da República de 1ª. é o Procurador-Chefe e o outro, o Procurador de 2ª.. Têm suas atribuições junto à Justiça Federal de 1ª. Instância. Ao mesmo tempo exercem a função de Procurador Regional Eleitoral junto aos Tribunais Regionais Eleitorais. Representam sempre o interesse da União.

(43) Redação do caput do art. 96 dada pela E. Const. nº 7, de 1977, que também acrescentou ao artigo o parágrafo único.

2.2 - Do Ministério Público nos Estados

Na atualidade, cada Estado brasileiro organiza seu Ministério Público e o estrutura na conformidade de sua Lei Orgânica. Todos têm, mais ou menos, a mesma estrutura e as mesmas atribuições junto à Justiça, de 1º e 2º grau. Entretanto, há uma diversificação em sua nomenclatura. Alguns ministérios públicos adotam a denominação de Promotores de Justiça e Procuradores de Justiça e outros a denominação de Promotores Públicos e Procuradores de Estado. A maioria deles não mais exerce a representação e defesa judicial dos interesses do Estado e da Fazenda Pública. Estas atribuições passaram para a competência dos Procuradores de Estado, participando de uma outra instituição, diretamente vinculados ao Poder Executivo. No mais, os Ministérios Públicos dos Estados se correspondem.

O Estado de Santa Catarina, tem, por exemplo, o seu Ministério Público organizado pela Lei nº 4.557, de 07 de janeiro de 1971. Ele tem o encargo de zelar pela execução da lei, representar e defender os interesses da Justiça Pública, da família, dos incapazes, dos ausentes e das pessoas que, por lei, lhes forem equiparadas. Adota a nomenclatura de Promotor Público, na 1ª Instância e Procurador de Estado, na Segunda, pois cabe-lhe, ainda a representação e defesa judicial dos interesses do Estado, bem como o patrocínio da Fazenda Pública. Ao passo que os dos Estados de São Paulo, Bahia e outros, se denominam de Justiça porque não têm mais estas últimas atribuições, acima mencionadas.

São Membros do Ministério Público: o Procurador Geral do Estado; os Procuradores do Estado; os Promotores Públicos e os Promotores Substitutos, bem como, Promotores Substitutos de Procuradores.

Tem como Órgãos, o Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria Geral. Como auxiliares, a Secretaria, os Estagiários e a Comissão de Concurso, sendo esta, de natureza transitória.

O Procurador Geral do Estado é o Chefe do Ministério Público, com exercício perante o Tribunal de Justiça, de-

vendo ser nomeado pelo Governador do Estado, dentre os integrantes do Quadro do Ministério Público, com mais de dez (10) anos de prática forense e 35 anos de idade. Terá tratamento e prerrogativas de Desembargador e seu cargo, de confiança do Governador, será exercido em comissão, com vencimentos fixados em lei.

O Conselho Superior compõe-se do Procurador Geral do Estado, seu presidente nato, dos Procuradores do Estado, do Corregedor Geral e de três Promotores da mais alta entrância, com exercício na Capital. Dois destes são eleitos pela classe e o terceiro é indicado pela diretoria da Associação Catarinense do Ministério Público.

A Corregedoria Geral do Ministério Público, com jurisdição em todo o Estado, é exercida por um Procurador do Estado, designado pelo Governador do Estado, dentre os integrantes da lista tríplice organizada pelo Conselho Superior. Funciona na Secretaria da Corregedoria Geral um Promotor Público, indicado pelo Corregedor e designado pelo Procurador Geral.

A critério do Conselho Superior, poderá estagiar, junto a cada Promotoria Pública, um estudante de direito, desde que matriculado em qualquer dos dois últimos anos do curso.

Quanto ao Procurador Geral do Estado, suas atribuições perante o Poder Judiciário são inúmeras, como:

Velar pela guarda, aplicação e observância da Constituição, das leis, dos decretos e dos regulamentos; assistir às sessões do Tribunal de Justiça, com assento à direita do Presidente, podendo tomar parte nas discussões de todos os assuntos; exercer a ação penal, nos casos de competência do Tribunal de Justiça, promover a execução das respectivas sentenças e representar ao Procurador Geral da República, quando se tratar de crime praticado por membro desse Tribunal; officiar nos processos criminais e seus incidentes; nos processos cíveis que a lei determinar e naqueles em que o objeto de apreciação constitui assunto relativo a órfãos, resíduos, incapazes, ausentes, casamentos, falências ou concordatas preventivas, acidentes do trabalho, menores abandonados ou infratores, assento no registro das pessoas naturais ou matéria ao mesmo referente; nos

processos em que tenha havido intervenção do Ministério Público na instância inferior, ressalvadas as restrições impostas por lei; nos habeas-corpus; nos mandados de segurança e respectivos recursos; nas ações de perdas e danos contra juizes e demais funcionários públicos; interpor e arrazoar recursos, nos feitos em que lhe competir officiar, além de muitas outras atribuições.

O Procurador Geral também dirige técnica e disciplinarmente o Ministério Público; presta informações ao Governador do Estado sobre os negócios do Ministério Público, sugerindo-lhe o que entender de útil aos interesses sociais, da Justiça e do Estado; preside o Conselho Superior do Ministério Público; pode requisitar, de qualquer repartição pública, certidões, diligências, exames e esclarecimentos necessários ao exercício de suas funções; deferir o compromisso dos membros do Ministério Público; delega aos Procuradores do Estado e membros do Ministério Público, que convocar, atribuições para officiar perante o Tribunal Pleno ou quaisquer das Câmaras do Tribunal de Justiça, bem como indica substituto para representá-lo no Conselho Penitenciário.

Compete ao Procurador Geral receber citação em nome do Estado e representá-lo judicialmente. O Procurador Geral tem competência, ainda, para praticar todos os atos necessários ao bom funcionamento da Procuradoria Geral do Estado e das Promotorias Públicas.

Cumpram aos Procuradores do Estado substituir o Procurador Geral, mediante delegação deste, no Tribunal Pleno, nas Câmaras Civil, Criminal, do Tribunal de Justiça e no Conselho Penitenciário. Officiar perante o Tribunal de Justiça, nos processos que lhe forem distribuídos pelo Procurador Geral e exercer qualquer outra função que lhe for atribuída pelo Procurador Geral.

São atribuições dos Promotores Públicos, entre outras: No Crime - exercitar a ação penal, nos termos das leis respectivas; officiar, e como parte integrante do Tribunal do Júri, em todos os julgamentos, inclusive aqueles em que houver acusador particular, e dizer, por parte da Justiça, de fato e de direito, sobre o processo "sub-judice"; promover os proces-

dos criminais de ação pública, ainda mesmo havendo acusador particular, acompanhar os de ação privada, podendo aditar a queixa, fornecer provas além das indicadas pelas partes, interpor recursos e arrazoá-los; requerer a prisão de criminosos, fiscalizar os andamentos dos processos criminais e a execução dos mandados e sentenças condenatórias; officiar em todos os incidentes do processo criminal; impetrar ordem de "habeas-corpus" e praticar todas as diligências que as leis penais, explícita ou implicitamente, atribuem ao cargo.

No Cível - Fiscalizar os cartórios da comarca, verificando se os serventuários possuem os livros necessários e se estes se acham em ordem e devidamente escriturados, comunicando ao Juiz de Direito as irregularidades que encontrar, para aplicação das penas regulamentares; intervir em questões de perdas e danos contra auxiliares da Justiça e demais funcionários públicos; promover as ações cíveis, ou nelas prosseguir, nos casos especificados no Código de Processo Civil.

Nos Feitos da Fazenda - Representar, em primeira instância, os interesses do Estado; a Fazenda Federal e a Fazenda Municipal, salvo se esta tiver advogado. Representar contra escrivão que não fizer, nas estações fiscais, entrada de impostos à medida que os for recebendo. Requerer em executivo fiscal e mediante ordem do Governador do Estado, por intermédio do Procurador Geral, qualquer adjudicação.

Na Curadoria Geral - Officiar nos processos de remissão de hipoteca legal; de usucapião; de registro Torrens; de posse em nome do nascituro; de sub-rogação de bens inalienáveis; de venda, arrematação, hipoteca, oneração e levantamento de bens pertencentes a menores sujeitos ao pátrio poder; de venda de mercadorias existentes em navio arribado, na forma e para os fins da lei. Promover: a especialização de hipoteca legal; a verificação da nocividade das fundações e da impossibilidade de sua manutenção, para a incorporação do patrimônio em outras fundações, que se proponham a fins iguais ou semelhantes. Velar pelas fundações situadas no Estado, aprovar-lhes os Estatutos e elaborá-los nos casos em que deva fazê-lo: arguir as nulidades dos atos jurídicos, quando lhe couber intervir e patrocinar, na forma da lei, a causa dos operários reclamantes.

Na Curadoria de Órfãos, ausentes e interditos - Oficiar em todos os feitos cíveis, inclusive inventários, arrolamentos e partilhas, em que forem partes ou interessados órfãos, interditos, ausentes e todos aqueles que se defenderem por curador; exigir, depois da morte do doador, a execução dos encargos da doação, até então não cumpridas, e que forem de interesse geral. Promover a nomeação de tutor a menor não sujeito a jurisdição especial; a interdição dos absolutamente incapazes, dos surdos-mudos, sem educação especial, dos enfermos mentais, por abuso de tóxicos, dos pródigos; a remoção de tutor ou curador, quando for o caso; a nulidade dos atos jurídicos praticados por pessoa absolutamente incapaz; a prestação de contas de tutores, curadores e inventariantes, nos processos em que forem interessados incapazes, providenciando sobre o exato cumprimento dos deveres daquelas pessoas; a arrecadação de bens dos ausentes, oficiando em todos os seus termos. Oficiar nos processos de emancipação e de outorga judicial de consentimento.

Na Curadoria de Resíduos e Provedoria - Oficiar em todas as causas e processos que se relacionem com testamentos e fundações; requerer a apresentação de testamento, quando o detentor não o haja apresentado, e velar pelas fundações; promover a anulação de atos praticados por administradores de fundações; promover a extinção das fundações; Oficiar nos processos de extinção de usufruto e fideicomisso, sub-rogação de bens inalienáveis havidos causa-mortis e promover a arrecadação de bens de falecidos, oficiando em todos os termos do processo.

Na Curadoria de Acidentes do Trabalho - Prestar assistência judicial gratuita à vítima de acidente e a seus beneficiários; requerer abertura de inquérito respectivo e acompanhá-lo nos seus incidentes; reclamar ao Juiz de Direito as medidas necessárias ao bom tratamento do acidentado; oficiar nos acordos para liquidação de direito; promover a respectiva ação; propor, enfim, todas as medidas tendentes a assegurar o perfeito cumprimento das leis de assistência ao trabalhador acidentado ou a seus beneficiários.

Na Curadoria de Família e de Casamentos - Oficiar na venda e operação de bens dotais; na separação, divórcio e anulação do casamento; na habilitação de casamento.

Na Curadoria de Menores - Promover os processos por infração das leis, regulamentos e portarias de assistência e proteção aos menores de dezoito (18) anos e a cobrança das respectivas multas; a suspensão do pátrio poder ou as medidas reclamadas pelo interesse dos filhos, se o pai ou a mãe abusar de seu poder, faltando aos deveres paternos, ou arruinando os bens do menor; a perda do pátrio poder, nos casos de lei e a remoção do tutor, nos casos previstos; officiar nos processos de abandono e de tutela; nos processos de investigação contra menores de dezoito (18) anos; nos processos de suprimimento de idade para casamento, de concessão de emancipação, de retificação de assento de registro civil, relativamente aos menores sujeitos à jurisdição de Juiz de Menores; requer as medidas concernentes ao tratamento, colocação, guarda, vigilância e educação dos menores abandonados ou delinqüentes; fiscaliza o cumprimento das disposições do Código de Menores e das leis complementares.

Na Curadoria de Registros Públicos - Officiar em todos os feitos, contenciosos ou não, do Juízo de Registros Públicos; opinar sobre dúvidas e reclamações dos serventuários; exercer fiscalização permanente sobre os cartórios sujeitos à jurisdição do Juízo; promover, pelos meios judiciais próprios, anotações, averbações e retificações, bem como cancelamento ou restabelecimentos dos atos do estado civil; velar, especialmente, pelo direito dos incapazes, nos processos em que funcionar, e pela regularidade da averbação das sentenças anulatórias de casamento.

Por esta amostragem é perfeitamente possível verificar a gama de atribuições do Ministério Público e a sua importância indispensável à sociedade e ao Estado.

Quanto aos Promotores Substitutos estes substituem os Promotores Públicos nos seus impedimentos, faltas, férias, licenças, afastamentos e vacâncias. O Promotor Substituto officia, na sede da respectiva Circunscrição, quando não estiver substituindo, nos processos-crimes sujeitos a rito sumário e nas precatórias; e, no cível, em inventários, arrolamentos e justificações. Auxilia e substitue Promotor Público fora da sua Circunscrição Judiciária, quando designado pelo Procurador Geral.

Ao Conselho Superior do Ministério Público, além de outras atribuições, incumbe: baixar instruções regulando o concurso de ingresso à carreira do Ministério Público; deliberar nos pedidos de remoção ou permuta, e opinar nos de readmissão, reversão, reintegração e aproveitamento dos membros do Ministério Público, bem como nos casos de remoção compulsória, com fundamento em conveniência de serviço; indicar os membros do Ministério Público que devem ser promovidos por antiguidade e merecimento; determinar correições extraordinárias; julgar os recursos interpostos por membro do Ministério, das penas que forem aplicadas pelo Procurador Geral e pelo Corregedor; julgar os inquéritos e sindicâncias que lhe forem encaminhadas pelo Corregedor Geral.

Incumbe ao Corregedor Geral do Ministério Público, além das correições nas Comarcas e outras atribuições: relatar, em caráter secreto, ao Conselho Superior, sobre idoneidade, moral e funcional, dos candidatos à remoção e promoção; relatar todos os processos tramitados na Corregedoria; instaurar inquérito, em caráter secreto, por determinação do Conselho Superior quando a membro do Ministério Público forem atribuídas faltas passíveis de punição disciplinar; e, quando assim julgar necessário, proceder a sindicância objetivando o mesmo fim; presidir os inquéritos administrativos mandados instaurar pelo Conselho Superior; impor, a membro do Ministério Público, as penas de advertência ou censura, sem prejuízo das atribuições cometidas ao Procurador Geral e ao Conselho Superior, dando a este, ciência do fato; emitir parecer sobre os relatórios anuais dos Promotores Públicos e submetê-lo à apreciação do Conselho Superior; fiscalizar o funcionamento dos Promotores Públicos em forma de provimento, ou respondendo às consultas que lhes forem encaminhadas.

Quanto à Comissão do Concurso suas atribuições serão fixadas em regulamento próprio, elaborado pelo Conselho Superior.

A primeira investidura do Ministério Público dar-se-á no cargo de Promotor Substituto e dependerá de concurso público de provas e títulos. Os candidatos aprovados serão nomeados pelo Governador do Estado, de acordo com a ordem de classificação.

As férias dos membros do Ministério Público são de sessenta dias.

Depois de dois anos de efetivo exercício, o membro do Ministério Público concursado poderá obter licença, sem vencimentos, para tratar de assuntos particulares, a qual não deverá ultrapassar de dois (2) anos.

Atualmente é vedado o exercício da advocacia aos membros do Ministério Público de Santa Catarina. No exercício de suas funções ele não pode transigir, comprometer-se, confessar, desistir ou fazer composição. Como representante da Fazenda Estadual, poderá praticar tais atos, quando expressamente autorizado pelo Governador do Estado ou pelo Procurador Geral, mas nos restritos termos da autorização.

O membro do Ministério Público está sujeito às seguintes penas: advertência; censura; multa; suspensão; demissão e demissão a bem do serviço público.

Ele terá direito a recurso, em única instância, ao Conselho Superior do Ministério Público, das penas impostas pelo Procurador Geral ou pelo Corregedor e ao Governador do Estado, das penas de multa ou suspensão aplicadas pelo Conselho Superior. (44)

De uma maneira geral, quase todos os Ministérios Públicos estaduais obedecem esta estrutura e sistemática, variando, apenas, certas características de conformidade com a situação de cada Estado da Federação.

Pelo que se escreveu até aqui, verificamos que nos encontramos frente a uma instituição antiga e ao mesmo tempo, nova.

Antiga pelas suas manifestações embrionárias,

(44) Lei Orgânica do Ministério Público, nº 4.557, de 07 de janeiro de 1971.

desde o início dos tempos históricos; nova, pela sua estruturação e sistematização, dentro das modernas legislações e que, cada dia que transcorre, mais se impõe e mais se enraíza junto aos poderes do Estado.

Pelas suas finalidades, pelas suas ações, mergulhadas no direito e na justiça, pelas leis que lhe traçam suas diretrizes, o Ministério Público é uma instituição de relevância no contexto nacional de qualquer País.

PARTE II

DAS FUNDAÇÕES E DA PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CAPÍTULO III

3.1 - Da Participação do Ministério Público nas Fundações

Pela nossa lei civil, as fundações são veladas pelo Ministério Público do Estado, onde situadas. Se estendidas suas atividades a mais de um Estado, caberá em cada um deles ao Ministério Público esse encargo (Art. 26 e § 1º do C.C.B.). Os seus estatutos serão submetidos ao Órgão do Ministério Público para a sua aprovação, após verificar se foram observadas as bases da fundação e se os bens são suficientes ao fim a que ela se destina (Art. 27 do C.C. e 1.200 do Cód. de Proc. Civil). Se for denegada, supri-la-á o juiz competente no Estado, no Distrito Federal ou nos territórios, com os recursos da lei. O juiz, antes de suprir a aprovação, poderá mandar fazer no estatuto modificações a fim de adaptá-lo ao objetivo do instituidor (Parágrafo único do art. 27 do C.C. e § 2º do art. 1.201 do C.P.C.).

Igualmente, incumbirá ao Órgão do Ministério Público elaborar o estatuto e submetê-lo à aprovação do juiz, quando o instituidor não o fizer nem nomear quem o faça ou quando a pessoa encarregada não cumprir o encargo no prazo assinado pelo instituidor ou, não havendo prazo, dentro em seis (06) meses (Art. 1.202 do C.P.C.).

A alteração do estatuto ficará sujeita à aprovação do Órgão do Ministério Público (Art. 1.203 do C.P.C.).

Qualquer interessado ou o Órgão do Ministério Público promoverá a extinção da fundação quando se tornar ilícito o seu objeto; for impossível a sua manutenção ou se vencer o prazo de sua existência (Art. 1.204 do C.P.C.). Nestes casos, o patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou nos estatutos, será incorporado em outras fundações, que se proponham a fins iguais ou semelhantes (Art. 30 do C.C.).

Para melhor vislumbrar-se essa participação do Órgão do Ministério Público no âmbito das Fundações, mister delinear-se a perspectiva da criação das fundações e os seus contornos jurídicos.

3.2 - Da Criação das Fundações Públicas

Iniciaremos com os ensinamentos de Sérgio Andréa Ferreira:

"A criação, pelo Poder Público, de uma pessoa jurídica, seja de direito público, seja de direito privado, exige a edição de um ato legislativo formal."

Na primeira hipótese, a lei cria o novo ser; na segunda, autoriza que se crie.

Destarte, as autarquias são criadas por lei, ou por ato jurídico equivalente, enquanto as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações têm sua criação autorizada pelos mesmos.

Diferem, portanto, as hipóteses de criação de fundações civis pelo Estado e por particular. Neste último caso, "as fundações, qualquer que seja o seu fim, não dependem de autorização administrativa, para se constituírem": predomina um

regime de liberdade. (45)

A exigência da edição de lei formal justifica-se, plenamente, porquanto se trata de dar à luz uma nova pessoa jurídica, com a destinação de recursos financeiros públicos e com a outorga àquela, de encargos estatais.

AGAMENON MAGALHÃES, quando Ministro da Justiça, sustentou, "que a criação de uma autarquia (como qualquer pessoa administrativa) é ato de natureza legislativa, pois importa na delegação de poderes e de atribuições que ao Estado, por conveniência pública, cumpre exercer". (46)

Opina MANUEL MARIA DIEZ: "Las entidades autárquicas institucionales deben crear-se por ley. Nos basamos para sostener nuestra opinión en la circunstancia de que la actividad administrativa se realiza subordinada al orden jurídico establecido; ningún órgano administrativo puede ejercer otras atribuciones sino aquellas que le ha conferido el legislador. Es el legislador el que crea los empleos y establece las atribuciones, vale decir, la competencia de los órganos creados". (47)

Enrique Sayagués Laso declara: "La creación de los servicios descentralizados con personalidad jurídica, tiene que realizar-se por ley...". (48)

"Na França, é também exigida a edição de lei, para a instituição de pessoas administrativas, existindo, quan-

(45) BEVILÁQUA, Clóvis. Código Civil, p. 193 e 180, apud FERREIRA, Sérgio de Anréa, As Fundações de Direito Privado Instituídas Pelo Estado, Edit. Rio, R. de Janeiro, 1973, p. 72

(46) MAGALHÃES, Agamenon. Parecer, in Rev. Dir. Adm., nº II, p. 802, apud S. de Andréa Ferreira, *idem*, p. 73

(47) MARIA DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo, vol. II, p. 90 /1, apud Ferreira, *idem*, p. 73

(48) LASO, Enrique Sayagués. Tratado, vol. I, p. 245, apud Ferreira, *idem*, p. 73

to aos estabelecimentos públicos, norma expressa contida no artigo 34 da Carta de 1958". (49)

"Qual a razão da distinção, no Direito Brasileiro, do conteúdo do ato legislativo, conforme se trate de instituição, pelo Poder Público, de pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado?

A lei cria as autarquias, porquanto o Direito Brasileiro não contém normas específicas para a respectiva instituição.

É o que diz CARLOS MEDEIROS SILVA: "Se a entidade é de direito público, não prevê a lei comum os trâmites para a sua organização. A lei especial deverá ditá-los ou supri-los. Por um ato executivo não seria admissível que se outorgasse personalidade jurídica a uma entidade criada à revelia do direito comum...

O problema é diverso, se se trata de instituição, pelo Poder Público, de pessoas jurídicas de direito privado.

O impulso legal, através da prévia autorização, é necessário... Mas, daí por diante, segue-se a lei comum, com as modificações que o direito administrativo introduza". (50)

"No que tange às fundações, o § 2º do artigo 4º do Decreto-Lei nº 200, falava em fundações instituídas "em virtude de lei federal". Mesmo no sistema do Decreto-Lei nº 900, de 1969, em que as fundações passaram, como vimos, a entes de cooperação, a necessidade de lei está consignada nos artigos 2º

(49) ANDRÉ DE LAUBADÈRE, Manuel (Cp.), p. 217 e 234, Jean Rivero, Droit Administratif, p. 204, H. Berthélémy, Traité Elémentaires, p. 47, apud Ferreira, idem, p. 74

(50) CARLOS, M. Silva (Cp.), Parecer Sobre Pessoas Jurídicas de Direito Público e de Direito Privado, in Rev. de Dir. Adm., nº III, p. 438, apud Sérgio de A. Ferreira, idem p. 75

(a "lei de criação"), e 3º ("fundações instituídas em virtude de lei federal") do citado diploma legal". (51)

"Na constituição de qualquer pessoa jurídica, a primeira fase é a da formação do substrato, a que se segue a da personificação."

Em se tratando da criação de fundações, o primeiro momento é o da prática do ato de instituição ou de fundação, também chamado negócio de fundação ou fundacional, sendo aquele que o pratica o instituidor da fundação". (52)

PONTES DE MIRANDA afirma: "de regra, instituir é fundar; mas é possível que se cinda o ato de fundar em insti - tuição e fundação. Então, o que institui (instituidor) não funda (não é o fundador). Isso acontece sempre que os estatutos não foram elaborados pelo instituidor, ou se a verba testamentária se há de interpretar como encargo ao herdeiro ou ao legatário, ou dever de testamenteiro". (53)

Como diz MARCELO CAETANO, trata-se da "manifestação de vontade pela qual o instituidor afeta um patrimônio à realização de certo fim duradouro", exprimindo, ainda, "a intenção de que a realização do fim seja levada a cabo por uma organização própria". (54)

"Ao contrário das corporações, que são constituídas plurilateralmente, as fundações o são unilateralmente. O ato de instituição é unilateral, gratuito, prescindindo de aceitação, declaração de vontade não receptícia". (55)

(51) FERREIRA, idem, ibidem, p. 75

(52) CAETANO, Marcelo (Cp.). Das Fundações, p. 29 e segs., apud Ferreira, idem, p. 78.

(53) MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, Tomo I, p. 454, apud Ferreira, idem, p. 78

(54) CAETANO, Marcello, idem, apud Sérgio de A. Ferreira, idem p. 79

(55) Cp. Ferrara, Teoria, p. 796; Ennecerus, Derecho Civil, vol. I, p. 523 - Pontes de Miranda, ib p. 280 e segs., e tomo XXXVIII, p. 7/8.

O Código Civil (Artigos 1.363 a 1.409) classifica a sociedade, como um contrato. Modernamente, vê-se na constituição de corporações negócio jurídico bi ou multilateral não contratual, porquanto não há quiasma ou cruzamento de interesses opostos, embora harmonizados: existe convergência de interesses iguais e comuns de todas as partes para um ponto comum (56).

É uma liberalidade, mas constitui categoria jurídica específica, diversa que é da doação, a cujo regime e restrições não está sujeita. Fala-se, aliás, no particular, em dotação ou atribuição de bens e não, em doação. (Como vimos, prescinde de aceitação, não se lhe aplicando, outrossim, o limite da inoficiosidade). (57)

O ato de instituição é formal, podendo ser inter vivos ou mortis-causa. Exige o art. 24 do Código Civil que ele se exteriorize por escritura pública ou testamento. Pelo mesmo ato deve ser feita dotação especial de bens livres, especificando-se, obrigatoriamente, o fim a que se destina a fundação e, facultativamente, a maneira de administrá-la.

Afastada a hipótese de o Estado instituir fundações por testamento, resta, apenas, dentre as formas previstas pelo Código Civil, a escritura pública, que tem sido efetivamente por aquele empregada. Neste caso, a lei autorizadora indica, em geral, o representante do Poder Público, no ato de instituição.

Mas, em se tratando de instituição de fundações privadas, pelo Estado, acrescenta-se uma nova forma: o decreto executivo.

(56) Cf. SERPA LOPES, Miguel Maria de. Curso, Vol. I, p. 406-8; Caio Mário da Silva Pereira, Instituições, Vol. I, p. 34-8; vol. III, p. 288-9; João Eunápio Borges, Curso, vol. II, p. 9-10. V. Ennecerus, ob. cit. vol. II, §§ 99 e 137, apud Ferreira, S. de Andréa, idem, p. 79

(57) Cf. GUSMÃO, Sady Cardoso de. Repertório, vol. 23, p. 222, verbete Fundação; MIRANDA, Pontes de, ob. cit., Tomo I, p. 460, apud Ferreira, S. de A., idem, p. 79

Este, do ponto de vista formal, é um instrumento público, que preenche, mais ainda do que a escritura lavrada pelos tabeliães, as finalidades de publicidade, acessibilidade, segurança e certeza quanto aos atos jurídicos que exterioriza.

A forma do decreto executivo tem sido, igualmente, muito utilizada na instituição de fundações pelo Poder Público. (58)

Em sentido contrário, manifesta-se FERREIRA COELHO: "quando a instituição é feita pela União, pelos Estados ou pelos Municípios, nem por isto dispensa a escritura pública ou a lei que a autoriza não equivale este instrumento, que é para o caso o exigido pelo Código. O decreto ou a lei autoriza o ato que será firmado pela escritura". (59)

Uma fundação pode ter mais de um instituidor. A constituição não confere, porém, ao negócio fundacional natureza bi ou plurilateral: compõe-se ele de declarações unilaterais de vontade paralelas. Continua a haver uma só parte (cujo conceito é direcional, traduzindo o sentido da declaração de vontade), embora de constituição plural ou coletiva.

A co-instituição pode dar-se com a participação do Poder Público e de particulares. O Decreto-Lei nº 900, tornou obrigatória, para a criação de novas fundações pelo Governo Federal, a "participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes a, no mínimo, um terço do total". (Art. 2º, b).

Como já vimos e está patente no art. 24 do Código Civil Brasileiro, do ato de instituição deve constar a dotação de um patrimônio, o fim da fundação e, facultativamente, a maneira de administrá-la.

Em se tratando de fundações instituída pelo Poder Público, estes aspectos, e alguns outros, já vêm delineados

(58) FERREIRA, Sérgio de Andréa, *idem*, p. 80/81

(59) FERREIRA COELHO, *apud* Ferreira, S. de A., *idem*, p. 81

nas leis que autorizam sua criação, pormenorizando-se no ato de instituição, nos estatutos, no regimento interno.

Assim, as leis autorizadoras já indicam o nome e, em geral, a sigla da fundação, sua sede, foro e vinculação, para efeitos de tutela administrativa; expressam sua personalidade jurídica e autonomia patrimonial, financeira, técnica, administrativa, disciplinar". (60)

3.3 - Do Patrimônio das Fundações

Afirma MARCELLO CAETANO que "a idéia de que pode haver fundação sem afetação inicial de um patrimônio, aparece nos autores alemães e tem sido atribuída ao silêncio do Código Civil Alemão acerca da necessidade da dotação patrimonial no ato de fundação". Continua ele: "mas o § 82 do Código Germânico, quando dispôs que "uma vez a fundação aprovada é o fundador obrigado a transferir para ela o patrimônio que lhe assegurou no ato de fundação", contém implícita a idéia de que não há fundação sem afetação de patrimônio". (61)

FERRARA, por seu turno, sustenta: "niuma esigenza concettuale impone che per l'esistenza di un soggetto sia già reale un patrimonio. Dalla nozione di ente giuridico non deriva con Imprescindibile necessitã ch'esso sia già all'origine titolare di beni. Questi sono mezzi esterni per lo svolgi -

(60) FERREIRA, S. de A., *idem*, p. 82

(61) CAETANO, Marcello. Das Fundações, p. 8, apud Ferreira, *idem*, p. 83

mento della sua attività. Osserva il Windscheid che se la persona giurídica puô avere un patrimonio, non é un presupposto che l'abbia: basta che sia capace di acquistarlo. Il patrimonio é un mezzo per lo svolgimento dell'attività dell'ente ma non un requisito della sua esistenza". (62)

Os termos do artigo 24 do Código Civil Brasileiro são claros no sentido de ser o patrimônio, em nosso Direito, elemento essencial das fundações, considerado aquele como um complexo de bens e direitos. CLÓVIS, reproduzido por Ferreira Coelho, dizia, quando da elaboração da codificação civil, que "a pessoa jurídica, como se concebe atualmente, não precisa de patrimônio: basta a capacidade para tê-lo. Parece que isto está assente". (63)

"As leis autorizadoras apresentam, como um de seus pontos fundamentais, a indicação dos bens e direitos que irão constituir o patrimônio fundacional, alguns já existentes, outros futuros e alguns mesmo eventuais.

Distingue-se o patrimônio dos recursos, renda ou receita da fundação, provenientes de diferentes fontes, tais como dotações orçamentárias, rendas patrimoniais, etc... A lei pode estabelecer que o saldo da receita, caso assim o determinem os órgãos competentes da fundação, se integre ao patrimônio.

Já acentuamos que a dotação não é doação, razão que as restrições às doações de bens públicos não se aplicam à hipótese. O regime aplicável é o das alienações, já que a dotação é ato desta natureza.

O patrimônio inicial poderá ser aumentado, posteriormente, mercê de novas dotações, de doações ou legados de particulares, de subvenções ou doações de outras pessoas administrativas". (64)

(62) FERRARA, Le Persone, p. 55-6, apud Ferreira, S.A., idem, p. 83

(63) BEVILÁQUA, Clóvis. Código Civil, vol. V, p. 46, apud Ferreira Coelho e S. de Andréa Ferreira, idem, p. 83

(64) FERREIRA, Sérgio de Andréa, idem, p. 83/84

"É tema discutido na doutrina e na jurisprudência o da alienabilidade, ou não, de bens que integram o patrimônio das fundações civis, sendo certo que nenhum texto de lei determina a inalienabilidade". (65)

Tratando o tema, diz GERALDO DE ALMEIDA PINTO que "consiste o problema em saber se, com a integração no patrimônio de uma fundação, os bens, até então, livres - pois, como cediço, só os livres podem ser objeto de dotação (C.C., art. 24) - se tornam, com isso, inalienáveis. Em outras palavras, cuida-se de indagar se os bens de fundação - por afetados a uma finalidade - se devem ter, ou não como inalienáveis, por natureza, e, conseqüentemente, se sujeitos, ou não, à disciplina legal específica dos bens inalienáveis". (66)

Conclui o citado autor, após levantar o direito civil brasileiro anterior e posterior a sua codificação, que, no patrimônio da fundação, são inalienáveis por destinação "os bens que, por seu caráter infungível, por sua substância, ou por suas específicas qualidades individuais, sejam estrita e indissolavelmente vinculados à própria finalidade da fundação, ou que com ela se relacionam imediata ou diretamente"; são, também, inalienáveis os bens aos quais tenha o instituidor imposto a cláusula de inalienabilidade (os primeiros são insusceptíveis de sub-rogação, ao contrário dos últimos. Todos os bens inalienáveis são impenhoráveis, e não passíveis de oneração e de aquisição por usucapião). "Os demais bens", continua, "que, no patrimônio da fundação, representam, apenas, valores

(65) V.: HAHNEMANN GUIMARÃES. As Pessoas Jurídicas como Situações Patrimoniais, in Revista Forense, nº 91, p. 299; VICENTE RAO, O Direito e a Vida dos Direitos, 2º Vol., p. 271 e segs.; EDUARDO ESPÍNOLA, Sistema, 2º Vol., p. 163, Revista dos Tribunais, nº 116, p. 651, apud Sérgio de A. Ferreira, idem, p. 85

(66) PINTO, Geraldo de Almeida. Condição Jurídica dos Bens Integrantes do Patrimônio de Fundação, Rev. Dir. Procuradoria Geral GB, nº 13, p. 38 e segs., apud S. de A. Ferreira, idem, p. 85

destinados a propiciar meios para a realização das finalidades da instituição não sofrem limitações quanto à comercialização, sendo, portanto, livremente alienáveis". (67)

"Os princípios são, em tese, aplicáveis às fundações privadas instituídas pelo poder público.

Ocorre que as leis autorizadoras de sua instituição e seus estatutos dispõem, em geral, expressamente sobre a matéria.

Assim, o princípio da indesviabilidade dos bens e direitos integrantes do patrimônio fundacional é geralmente expresso pela fórmula segundo a qual terão de ser utilizados, exclusivamente, na consecução dos objetivos da entidade.

Há hipóteses de vedação absoluta da alienação. Em outros casos, admite-se a sub-rogação e a venda de bens móveis inservíveis ou em desuso.

Há exemplos, porém, de permissão de alienação, ouvidos determinados órgãos ou os instituidores.

Os bens pertencentes às fundações de direito privado não são bens públicos, no sentido próprio da expressão (Cp. art. 65 do C.C.).

O patrimônio das fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público está sob a proteção da ação popular, contemplada no art. 153, § 31, da C.F., e disciplinada pela Lei nº 4.717, de 29.6.1965, cujo art. 1º se refere a "fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento (50%) do patrimônio ou da receita anual". É certo, porém, que, nesta hipótese, "as consequências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos" (art. 1º, § 2º). (68).

(67) PINTO, Geraldo de Almeida, já citado, idem, p. 49, apud Ferreira, S. de A., idem, p. 85/86

(68) FERREIRA, S. de A., idem, p. 86 e 88

3.4 - Do Seu Fim

"Outro elemento básico do próprio conceito da fundação é o fim. Em se tratando de fundação instituída pelo Poder Público, reveste-se ele de importância também pela existência do princípio da especialização, que domina, como sabemos, o campo da descentralização administrativa institucional.

As leis autorizativas estabelecem, obrigatoriamente, os objetivos da fundação a ser instituída.

As fundações criadas pelo Poder Público tem guardado, no particular, semelhança com as instituídas pelos particulares, pois, em geral, visam a fins culturais, de saúde pública, de assistência social." (68A)

3.5 - Dos Motivos de Sua Instituição

É de se acentuar, finalmente, que o Decreto-Lei nº 900, de 69, estabelece, em seu art. 2º, letra C, que só serão instituídas pelo Poder Público novas fundações com "objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgão da Administração Federal, direta ou indireta".

3.6 - Da Sua Estrutura

As leis que autorizam a instituição de fundações pelo Poder Público, debuxam sua estrutura administrativa, fixando seus aspectos mais importantes, intitulado seus órgãos e determinando sua competência básica. Os estatutos e o regimento interno complementarão estes dispositivos. É certo que novos dispositivos que substituam os anteriores, podem modificar tal organização.

A estrutura das fundações privadas de criação estatal e a própria denominação de seus órgãos variam em função, principalmente, de seus objetivos". (69)

3.7 - Dos Seus Dirigentes e Sua Tutela

"A designação de dirigentes das fundações e de membros de órgãos administrativos e de controle, é, outrossim, uma das manifestações fundamentais da tutela administrativa exercida pela Administração Direta sobre a Indireta e mesmo sobre fundações sob o regime do Decreto-Lei nº 900, de 1969 (art. 3º). (70)

MARCELLO CAETANO define órgão da pessoa moral como sendo "um centro institucionalizado de poderes funcionais a exercer por um indivíduo ou por um colégio de indivíduos que neles sejam providos, com o objetivo de exprimir a vontade juridicamente imputável à pessoa coletiva de que faz parte".

(69) FERREIRA, S. de A., idem, p. 88/89

(70) (V. Art. 26, parágrafo único, letras a e b, do Decreto-Lei nº 200, de 1967) - Ferreira, S. de A., idem, p. 90

Na corporação, os sócios, reunidos em assembléia, elaboram os respectivos estatutos e os alteram, de sorte que existe uma vontade viva e atual, uma vontade imanente.

Nas fundações, ao contrário, há uma vontade transcendente, manifestada no ato de instituição, que, com os estatutos, condiciona a vida da fundação.

Diz MARCELLO CAETANO que, no tocante à gestão, a ser exercida pelos órgãos da fundação, o que cumpre a estes é a consecução do fim institucional. Manifestam, pois, uma vontade funcional, "exprimindo aquilo que deve ser querido para que se cumpram as suas atribuições", devendo nortear-se, na sua faixa de descrição, pelo fim visado pelo instituidor, mais do que pela vontade, expressa ou presumida, do mesmo". (71)

ANDRÉ BUTTGENBACH assinala que as corporações têm membros e órgãos; as fundações só têm órgãos (os administradores)". (72)

"Em se tratando de fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público, cumpre realçar a existência de um órgão colegiado, normativo e deliberativo, denominado, em geral, Conselho Deliberativo (Conselho Diretor, de Administração), cujos membros são indicados pelo Chefe do Poder Executivo, livremente, ou mediante indicação de Ministros ou Secretários, ou, até mesmo, de certas entidades.

Como órgão de direção e administração superior, encontramos o Presidente (Superintendente, Diretor-Geral, Diretor Executivo, etc.), escolhido, em geral, pelo Conselho, dentre seus membros, ou pelo Chefe do Executivo. Representa ele a fundação, preside, em geral, o Conselho e é o órgão executivo da entidade. Quando se trata de universidade, a figura do Presidente é substituída pela do Reitor.

(71) CAETANO, Marcello. Das Fundações, p. 80, apud Ferreira, idem, p. 90

(72) BUTTGENBACH, André. Droit Administratif, p. 36, apud Ferreira, S. de A., idem, p. 90

O Presidente é auxiliado, em certos casos, por um Diretor Executivo (quando há diferenças de funções), ou por um Secretário Executivo, também escolhido pelo Conselho.

A estrutura fundacional comporta, ainda, outro órgão colegiado, o Conselho Fiscal (ou de Curadores), com funções de auditoria e controle, principalmente financeiro, sendo seus membros escolhidos de forma análoga àquela pela qual o são os do Conselho Administrativo. As funções do Conselho Fiscal são, por vezes, exercidas por este último.

Pode existir, por outro lado, um Conselho Consultivo (Técnico, Técnico-Consultivo), se bem que as respectivas funções estejam afetadas, em geral, ao Conselho Fiscal, mormente na parte econômico-financeira. O nome é, por vezes, empregado na designação do próprio Conselho Deliberativo.

Os ocupantes dos órgãos acima referidos são, em geral, designados com mandato a prazo certo.

A organização administrativa das fundações é completada pela estruturação de seus departamentos, divisões, setores, etc., isto é, órgãos de administração intermédia e inferior e de execução burocrática". (73)

3.8 - Dos Estatutos

O ato de instituição da fundação completa-se com a elaboração e a aprovação de seus estatutos.

(73) FERREIRA, S. de A., idem, p. 91, 92 e 93

Em se tratando de fundação particular, os estatutos são elaborados pelo próprio instituidor ou por aqueles a quem ele confiar tal encargo, e que o farão, respeitados os limites do ato constitutivo (Código Civil, arts. 24 e 27).

Quando a hipótese diz respeito a fundações privadas instituídas pelo Poder Público, a elaboração dos estatutos é entregue, em geral, ao titular da pasta a que se vinculará a entidade, que é, normalmente, também, como já foi focalizado, o representante do Executivo na instituição da fundação. Por vezes, tal elaboração é entregue a outros órgãos administrativos, a órgão da própria Chefia do Executivo. Em geral, há prazo para a elaboração, ou mesmo para a aprovação.

Quando há co-instituidores, estes são ouvidos".

(74)

"Os estatutos das fundações são submetidos à aprovação da autoridade pública, para que se verifique se estão em consonância com os fins da instituição e conformes ao direito". (75)

"No caso das fundações privadas instituídas pelo Poder Público, os estatutos são, na quase totalidade das vezes, aprovados pelo Chefe do Poder Executivo, através de decreto. Excepcionalmente, por despacho.

A autoridade competente para a aprovação dos estatutos de fundação particular é o Ministério Público do Estado onde se vai situar a fundação (art. 1.200 do Cód. de Proc. Civil e art. 27 do C.C.), o qual "verificará se foram observadas as bases da fundação e se os bens são suficientes ao fim a que ela se destina". Se a aprovação for denegada, qualquer interessado poderá pedir que a supra o juiz competente, que, ouvidos o Ministério Público e a parte reclamante, decidirá, "podendo mandar fazer nos estatutos as modificações necessárias a sua per-

(74) FERREIRA, S. de A., *idem*, p. 93

(75) Cf. BEVILÁQUA, Clóvis, Código Civil, vol. I, p. 196, apud Ferreira, *idem*, p. 94

feita adaptação ao objetivo do instituidor" (art. 1.201, §§ 1º e 2º, do Cód. de Proc. Civil; art. 27, § único, do C. Civil) .
(76)

Incumbirá ao Órgão do Ministério Público elaborar o estatuto e submetê-lo à aprovação do juiz, quando o instituidor não o fizer nem nomear quem o faça ou quando a pessoa encarregada não cumprir o encargo no prazo assinado pelo instituidor ou, não havendo prazo, dentro em seis (6) meses (artigo 1.202, itens I e II, do Cód. de Proc. Civil).

"Os estatutos, mesmo depois de criada a fundação, podem ser modificados ou, inclusive, substituídos. As alterações ou os novos estatutos têm de ser aprovados pelas autoridades que atuaram na aprovação dos estatutos originais. Muitas vezes, prevê-se ou mesmo exige-se a iniciativa de órgão interno da fundação ou da Pasta a que se vincula, ou sua audiência.

Interessante é a hipótese, que tem ocorrido, de alteração da própria lei autorizadora, mesmo após a criação da fundação, inclusive dando-lhe nova estrutura. Nota-se, pois, que aquela vontade transcendente que domina a fundação, e que é a do instituidor, em se tratando de entidade constituída pelo Poder Público, mantém-se com potencialidade para modificar os atos constitutivos. (77)

"No caso de fundações particulares, o Código Civil prevê a alteração dos estatutos nos arts. 28 e 29.

Estas normas, como não dizem respeito à essência da fundação, não se aplicam àquelas instituídas pelo Poder Público, incidindo, no particular, o direito administrativo.

Assim, como vimos, requisitos e procedimentos das reformas estatutárias são estabelecidos nos diplomas sobre a fundação. Ademais, a consonância com a teleologia da fundação é inerente à própria submissão dos estatutos ao ato constitu-

(76) FERREIRA, idem, p. 94/95

(77) FERREIRA, idem, p. 96/97

tivo, que, no caso das fundações instituídas pelo Poder Público, oferece, igualmente, o aspecto da hierarquia jurídica, na relação entre a lei autorizativa e o decreto ou outro ato administrativo que aprove os estatutos.

Outrossim, não há de se cogitar de que "a minoria, vencida na modificação dos estatutos, poderá, dentro de um ano, promover-lhe a nulidade, recorrendo ao juiz competente, salvo o direito de terceiros".

Com efeito, se há unanimidade em favor da reforma, inexistente qualquer problema. Se há desacordo entre os órgãos a que cabe propor a modificação ou substituição e o encarregado da sua aprovação, a reforma não se efetiva. Se o que ocorre é a divergência entre aqueles primeiros, mas a alteração é aprovada, tollitur quaestio, porquanto o Poder Público chancelou a modificação de sua criatura, dentro do sistema da descentralização administrativa. Tratando-se de ilegalidade, qualquer interessado que tenha legitimidade, poderá utilizar a via judicial, para a anulação do ato contra legem". (78)

Como ensina SADY CARDOSO DE GUSMÃO, a elaboração e aprovação dos estatutos fazem surgir a fundação organizada. (79)

Mostra PONTES DE MIRANDA que a aprovação não é uma autorização mas ato constitutivo integrativo dos estatutos. (80)

A etapa seguinte, que corresponde ao surgimento da fundação perfeita, com a aquisição da personalidade jurídica, pressupõe, aliás, a aprovação dos estatutos.

(78) FERREIRA, S. de A., *idem*, p. 97

(79) GUSMÃO, Sady Cardoso de. Repertório, vol. 23, p. 219, "verbete Fundação", apud Ferreira, *idem*, p. 98

(80) MIRANDA, Pontes de. Tratado do Direito Privado, Tomo I, p. 465, apud Ferreira, *idem*, p. 98

3.9 - Do Seu Regimento Interno

A normatividade organizatória das fundações instituídas pelo Poder Público completa-se com a edição de seu Regimento Interno, o que, ocorre, geralmente, porém, após a últimação do procedimento criativo da entidade.

O Regimento Interno é editado pelos próprios órgãos fundacionais (Presidente, Conselho Administrativo) ou pelos mesmos elaborados, com a aprovação do Titular da Pasta a que se vincula o ente, ou ainda de outro órgão administrativo à-quele pertencente, estabelecendo-se, em geral, prazo para a sua feitura.

Os Regimentos Internos pormenorizam a organização administrativa da fundação, a competência dos vários órgãos, estabelecendo os ritos de procedimentos administrativos internos.

Os órgãos das fundações vão, através de ordens de serviço, de resoluções, enriquecendo o quadro normativo que as rege, consoante as respectivas competências". (81)

(81) FERREIRA, S. de A., *idem*, p. 98/99

CAPÍTULO IV

4.1 - Da Personificação das Fundações

"Sabemos que o Código Civil, em seu art. 18, estabelece que "começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos, no seu registro peculiar, regulado por lei especial, ou com a autorização ou aprovação do Governo, quando precisa". Acrescenta o parágrafo único que "serão averbadas no registro as alterações que esses atos sofrerem".

Em se tratando de fundação privada instituída pelo Poder Público, cuja constituição se fez por escritura pública, esta é inscrita, juntamente com os estatutos aprovados por decreto, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas: desta inscrição, de acordo com a norma acima transcrita, começa a existência da pessoa jurídica.

Quando a instituição se dá por decreto, não há necessidade de tal inscrição, tal como ocorre com as pessoas jurídicas de direito público criadas pelo Estado. Nestes casos, o momento da instituição e aprovação dos estatutos confunde-se com o da personificação. Corresponde ao reconhecimento congênito à própria constituição do substrato". (82)

(82) FERREIRA, S. de A., *idem*, p. 99

Ensina CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO que, "efetivamente, a forma mais rigorosa, ampla e eficaz de publicidade dos atos jurídicos é aquela que decorre da publicação no "Diário Oficial". Mormente no caso das pessoas jurídicas cuja existência é precedida de lei, a qual, em sua elaboração, passa por uma série de fases (desde o projeto até o autógrafo, o que a torna a mais pública de todas as formas de constituição), os requisitos de certeza, segurança e publicidade ficam amplamente satisfeitos".

Os argumentos são inteiramente válidos para as pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo Estado, por decreto, mercê de prévia autorização legal. Os dados que ficam consignados no registro (art. 19 do C.C.; art. 128 do Decreto nº 4.857, de 09.11.39; e art. 116 do Decreto-Lei nº 1.000, de 21.10.69), serão facilmente encontrados na lei autorizativa e nos estatutos aprovados por decreto". (83)

Pelo que CLÓVIS BEVILÁQUA diz em abono da tese de que o registro das pessoas jurídicas é de indiscutível conveniência, vê-se, facilmente, que, se instituídas na forma acima, as pessoas morais de direito privado não precisam ir a registro. Assinala CLÓVIS: "para segurança dos interesses dos que com ela tratam, o registro declara, de modo público e autêntico, a sua constituição, a sua capacidade aquisitiva e obrigacional, quem a representa. Também é de interesse da pessoa jurídica que seja organizado o registro. Conferindo-lhe personalidade, defende-a de abusos de terceiros, como dos seus próprios órgãos e representantes". (84).

(83) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Natureza e Regime Jurídico das Autarquias, p. 420/21 - V. Rev. Adm., nº 72, p. 409, apud Ferreira, idem, p. 99

(84) BEVILÁQUA, Clóvis. Código Civil, vol. I, p. 180/1, apud Ferreira, idem, p. 100

CAPÍTULO V

5.1 - Da Extinção das Fundações

"Tal como acontece com a sua criação, a extinção das fundações instituídas pelo Poder Público submete-se a um regime misto, parcialmente de direito civil, parcialmente de direito público.

A fundação, também, nasce, vive e extingue-se, embora, como pessoa jurídica, seja criada, em princípio, para atingir objetivos cuja consecução dificilmente seria obtida, se baseada na atividade de pessoa física, de vida naturalmente efêmera.

A extinção consiste, pois, na eliminação da fundação do mundo jurídico, acompanhada da liquidação do respectivo patrimônio". (85)

Explica MARCELLO CAETANO que a perda da personalidade jurídica pode não implicar, necessariamente, no desaparecimento do substrato: "assim como são coisas diversas a criação, do substrato, e, a outorga ou o reconhecimento da personalidade, também uma coisa é a perda da personalidade, outra o desaparecimento do fato social que estava personalizando." A lei pode prescrever que o ato que retira a personalidade, extinga o substrato; o desaparecimento deste extingue a personalidade que lhe fora outorgada". (86)

(85) FERREIRA, S. de A., *idem*, p. 146

(86) CAETANO, Marcello. Manual, p. 173, apud Ferreira, *idem*, p. 147

Várias são as causas de extinção das fundações , previstas nos artigos 30 do C.C. e 1.204 do Cód. de Proc. Civil.

O vencimento do prazo ou implemento de condição resolutiva são causas que podem vir previstas nas leis autorizativas e extinguir fundações privadas instituídas pelo Poder Público, embora, geralmente, sejam elas criadas por prazo indeterminado e para a consecução de objetivos permanentes, consoante disposição muitas vezes expressa nos respectivos diplomas reguladores". (87)

"Pessoas administrativas têm sido, entretanto , criadas por certo prazo, ou para atender a objetivos transitórios.

A vontade estatal é, também, causadora da extinção das fundações que o próprio Estado criou.

Nesta hipótese, a extinção se faz por lei ou decreto, no último caso, muitas vezes, com a obediência a certo procedimento previsto nos estatutos, mercê de manifestação de órgãos internos da própria fundação.

Outras causas viáveis, são a impossibilidade de consecução de seus objetivos, a de sua manutenção. A verificação destes fatos, como base para a decretação de sua extinção é, muitas vezes, entregue a órgãos internos, com fixação de quorum para a deliberação. As demais causas - nocividade da fundação, ilicitude de seus fins - são de difícil ocorrência no tocante a fundações oficiais.

Os diplomas legais e regulamentares sobre as fundações governamentais, dispõem, expressivamente, sobre o destino dos bens institucionais, na hipótese de extinção".(88)

Em geral, há o que OTTO MAYER chama o direito de retorno (HEIMFALLSRECHT) dos bens à comunidade. (89)

(87) Cp. PONTES DE MIRANDA, Trad.

(88) FERREIRA, S. de A., idem, p. 148

(89) MAYER, Otto. Derecho Administrativo Alemán, vol. 4, p. 335, apud Ferreira, idem, p. 148

"Por vezes, é prevista, todavia, a incorporação do acervo a outra entidade.

É possível, finalmente, a transformação da fundação, a novação de personalidade, compreendendo as hipóteses de mudança de fim, fusão, incorporação, conversão em associação, em autarquia. Pode ser transmutada, também, em órgão da Administração Direta, perdendo, destarte, sua personalidade. Para tais fatos, há necessidade de embasamento legal". (90)

(90) FERREIRA, Sérgio de Andréa, *idem*, p. 148

PARTE III

DA FISCALIZAÇÃO DAS FUNDAÇÕES

CAPÍTULO VI

6.1 - Do Binômio: Ministério Público e Fundações

Entendemos de bom alvitre, para efeito de sistematizar o desenvolvimento deste trabalho e oferecer uma melhor compreensão do assunto focado, dos objetivos a alcançar, que fosse apresentada uma visão panorâmica do Ministério Público, bem como, um delinearmento geral das fundações em nosso País.

Descrevendo em seus primórdios, o surgimento do Ministério Público, no limiar das civilizações, junto aos povos que iniciavam sua caminhada comunitária em sociedade; acentuando a sua organização junto às nações de legislação mais adiantada e a sua implantação histórica na época do Brasil-Colônia, Império e República, com sua inserção aos textos constitucionais, primordialmente, a partir de 1934 e com relevância e destaque em 46, pensamos, estar realçando e fazendo justiça a essa instituição, que adquiriu prestígio jurídico junto à Magistratura e à Ordem dos Advogados do Brasil e conquistou, pela sua missão, o apreço da sociedade e a admiração do Governo, pois que os defende e prestigia, além de ser a defensora permanente das garantias dos direitos humanos.

Em apreciando, igualmente, a instituição fundacional, em seus aspectos, formal e estrutural e aos fins a que se destina, melhor poderemos avaliar e aquilatar das razões porque o Ministério Público atua em seu âmbito, velando para que os seus princípios e os seus fins, sejam respeitados e cumpridos.

Para bem balizar, guardando sequência e coerência para com as fundações instituídas pelo Poder Público, nos limites que consubstanciam os princípios e os elementos legais que lhe dão existência jurídica, procuramos transcrever, da obra do jovem e consagrado mestre do direito, Professor SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA - AS FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO INSTITUÍDAS PELO ESTADO -, um resumo dos seus principais aspectos, os quais são fundamentados por mestres de renome, tanto nacionais como internacionais.

Aliás, nosso trabalho não é pretencioso, não busca desenvolvê-lo, apenas, com pensamentos próprios ou idéias novas; não visa arrolar integralmente os substratos que alicerçam as fundações; dissecar os assuntos e aprofundá-los em teorias doutrinárias, apenas, conjugar os dois temas: Ministério Público e Fundações instituídas pelo Estado, em suas generalidades, para alertar a quem de direito, da obrigatoriedade intervencional ativa do Ministério Público no campo fundacional, quer seja privado ou público, por entendermos que todas as Fundações no Brasil, são entes jurídicos de direito privado.

Esta posição que sustento, acredito, tem o amparo de nossa legislação e é ponto pacífico entre a maioria de nossos juristas, entre os quais, posso destacar os professores MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, HELY LOPES MEIRELLES e mais recentemente, LUIZ FERNANDO COELHO, das Universidades Federal e Católica do Estado do Paraná, além de outros, embora respeite pontos de vista contrários, esposados por notáveis autores dessa matéria, como entre vários CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, JOSÉ CRETELLA JÚNIOR e MIGUEL REALE.

Perseguindo esse objetivo, entendi desnecessário arrolar no corpo desta dissertação, outras fundações, além das citadas na introdução, das dezenas que existem nas três esferas, federal, estadual e municipal, não por desconhecê-las ou considerá-las de menor importância, pois que toda e qualquer fundação é relevante e que pelos fins e os serviços que prestam às respectivas coletividades, se equivalem. No entanto, estamos tratando de uma problemática em tese, afastados de outros conteúdos jurídicos, pertinentes ao direito administrativo, atendendo-nos, apenas, ao nosso enfoque.

O nosso pensamento é, exclusivamente, dimensionar o campo de atuação, dentro da realidade atual, do Ministério Público na área das Fundações instituídas pelo Poder Público.

6.2 - Da Atuação Objetiva do Ministério Público

Notamos que o Ministério Público se encontra distanciado de suas atribuições junto a essas fundações.

Não há uma verdadeira fiscalização.

Sente-se que os próprios dirigentes, os responsáveis pelo destino desses institutos, estão alheios à missão do Ministério Público, como órgão natural a velar por elas. Desconhecem o seu órgão fiscalizador e o que é mais grave, ignoram a sua atuação legal perante a instituição que dirigem.

Por outro lado, há casos e não muito raros, de Promotores e Procuradores da República, que não sabem onde essas instituições se localizam e nem o número exato delas, em suas comarcas ou jurisdições; dos que sabem, em sua grande maioria, não costumam frequentar suas instalações; não costumam dialogar com a direção dessas casas, ignorando suas situações; o que fazem; o que realizam e se as mesmas cumprem com as suas finalidades.

Para que os membros do Ministério Público possam bem exercer o "munus público" que lhes é atribuído em relação a

essas instituições, cumpre um maior relacionamento com as mesmas, pois só assim estarão em condições de velar por elas, no cumprimento de um dever, imposto pelas leis do país.

Urge que o Ministério Público se aparelhe para o efetivo exercício dessa transcendental função. Que haja uma coordenada ação vertical, da cúpula à sua primeira instância.

O Procurador Geral, através da Procuradoria Geral do Estado, deverá ter o controle de todas as fundações instituídas pelo Poder Público, estadual e municipal, como os Procuradores da República, no que se refere à União, comarca por comarca, Estado por Estado. Nestas condições, haveriam melhores possibilidades de atendimento, de comunicações, de informações e viabilidade de efetiva fiscalização por parte dos Promotores Públicos que estiverem afeto a esse mister.

Estas ponderações não querem significar, que não haja, de todo, uma fiscalização do órgão do Ministério Público. Significa, entretanto, que ela é tímida, insuficiente, não correspondendo ao relevante papel que lhe é atribuído e que a máquina administrativa, os Poderes Públicos esperam.

Não pode velar por uma instituição, no sentido jurídico que esta palavra expressa, quem não está profundamente entrosado no mecanismo de seu funcionamento; quem não acompanha inteiramente os serviços e as tarefas que ela executa; quem desconhece os seus planos, as suas metas e a maneira como eles devem concretizar-se. Para saber-se dos objetivos e dos fins a que uma fundação se propõe, é necessário conhecê-la. Não bastam conhecimentos noticiados através dos órgãos de comunicação pública, como, dando ciência de execução de obras, de atos, de realizações ou mesmo, de críticas, de omissões, de inobservância de objetivos. É bom sabê-los, mas é necessário cotejá-los com as diretrizes de seus estatutos e se estão conforme às finalidades para a qual foi instituída. Velar é cuidar, é zelar, é amparar, é integrar-se e também, orientar, cooperar e prestigiar. O conhecimento pleno da vida das fundações é um dos alvos e a recomendação implícita, que a lei civil impõe ao órgão do Ministério Público, a fim de que, realmente, ele vele por elas.

6.3 - Da Função Fiscalizadora do Ministério Público

As funções legais do Ministério Público são indelegáveis no que se referem à fiscalização e às atribuições sobre as fundações, no âmbito de sua competência e na conformidade dos parâmetros do Código Civil Brasileiro.

Os artigos 26, seus dois parágrafos, 27, 28 e 30, parágrafo único, do Código Civil Brasileiro e os artigos 1.200, 1.201, seus dois parágrafos, 1.202, 1.203, parágrafo único, e 1.204 do novo Código de Processo Civil, impõem ao Ministério Público papel relevante na fiscalização das fundações privadas, para que na verdade possa velar por elas.

O controle das fundações instituídas pelo Estado, conforme afirma o eminente Professor HELY LOPES MEIRELLES : "se opera na linha institucional e governamental, precisamente porque a fundação posta a serviço do Estado não perde a sua característica de instituição privada, mas se coloca como ente auxiliar do Poder Público e dele recebe recursos para a consecução de seus fins estatutários. Assim sendo, tais fundações, a nosso ver, não dispensam a fiscalização institucional do Ministério Público, que apenas velará pela observância de seus Estatutos e denunciará as irregularidades ao poder competente, no caso, o ente estatal que as institui e, por outro lado, recebendo contribuições públicas para sua manutenção, deverão prestar contas da gestão financeira ao órgão estatal incumbido dessa fiscalização.

Não se pode confundir a fiscalização institucional do Ministério Público, com o controle, da Administração instituidora. Aquela visa assegurar, nas fundações, a fidelidade aos fins estatutários (controle finalístico); este visa garantir a correta gestão administrativa e exata aplicação das verbas públicas, segundo a sua destinação orçamentária (controle financeiro). Um é estabelecido em defesa da instituição; o ou-

tro, o é em defesa da Administração em geral e do erário em particular. O primeiro é um controle específico das fundações (Código Civil, art. 26); o último um controle genérico dos que cuidam de bens e interesses públicos. (91)

Em verdade, esse entendimento do insigne mestre é o correto e o mais consentâneo com o que dispõe o artigo 2º do Decreto-Lei nº 900/69, o qual, entre os requisitos alinhados, determina que as fundações instituídas pelo Estado, obedecem aos preceitos dos artigos 24 e seguintes do Código Civil Brasileiro. Afastar-se dessa linha de pensamento é contrariar objetivamente os preceitos legais, trazendo insegurança à doutrina e à jurisprudência.

No entanto, há os que adotam ponto de vista contrário, como o esposado por Sérgio de Andréa Ferreira, em seu livro, *As Fundações de Direito Privado Instituídas Pelo Estado*, e largamente utilizado nesta dissertação. Ocorre, que neste aspecto, referido autor admite a fundação "estatal", levado pela controvérsia surgida e já discorrida em nossa apresentação. Talvez, hoje, o seu entendimento seja diverso e doutrinariamente, não mais o defenda. Assim esse jovem mestre discorre: "alguns diplomas referentes a fundações privadas instituídas pelo Poder Público têm-se, expressamente, referido à atuação fiscalizadora do Ministério Público com relação às entidades sobre as quais dispõem.

Trata-se, no entanto de extensão anormal das funções do citado organismo, a qual só cabe diante da disposição expressa. Com efeito, no tocante às fundações paraestatais, o entendimento que sempre nos pareceu correto, foi o de não caber ao Ministério Público, local ou federal, fiscalizá-las.

O controle exercido pelo Poder Público sobre as entidades paraestatais não se calca na relação Estado - Administrado, mas na de Administração Direta - Administração Indi-

(91) MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 4a. edição, São Paulo, 1976, p. 340

reta, de criador - criatura, na base de tutela administrativa, nos termos já fixados". (92)

CLÓVIS BEVILÁQUA, ao comentar o Código Civil, doutrinava: "Se, porém, a fundação for instituída pelo Governo Federal, é bem de ver que não pode a sua inspeção ser entregue às autoridades estaduais. O mesmo se deve dizer dos institutos, que, pela natureza dos seus fins, se mantêm na esfera dos interesses federais". (93)

CARLOS S. DE BARROS JÚNIOR escreveu: "Vê-se, assim, que, desde a primitiva distinção que se fez e ainda se faz dentro do Direito Privado havia de par com as fundações privadas, as fundações oficiais, ou seja, o reconhecimento do caráter público de certos patrimônios, sob esta categoria instituídos. E a primeira consequência desse entendimento foi a isenção dessas entidades, notadamente institutos federais de ensino, ao regime de fiscalização próprio das fundações, de competência do Ministério Público, para submetê-las, nos termos de seus regulamentos, à fiscalização de órgãos centrais da administração". (94)

"SADY CARDOSO DE GUSMÃO sustenta, porém, que "as fundações da União também escapam à fiscalização do Ministério Público estadual", mas isto "não exclui a incidência da fiscalização do Ministério Público Federal". (95)

(92) FERREIRA, Sérgio de Andréa. As Fundações de Direito Privado Instituídas pelo Estado, idem, p. 102

(93) BEVILÁQUA, Clóvis. Comentários ao Código Civil, p. 195, apud Sérgio de A. Ferreira, idem, p. 103

(94) BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. Compêndio, vol. II, p. 116, apud Ferreira, idem, ibidem, p. 103

(95) GUSMÃO, Sady Cardoso de. Repertório, vol. 23, p. 224, apud Ferreira, idem, ibidem, p. 103

"Ferreira Coelho dizia: "A Comissão de Jurisconsultos, porém, pela proposta de um dos mais acatados membros, o dr. Amphilophio B. Freire de Carvalho, entregou este encargo ao Ministério Público de cada um dos Estados, de maneira que, mesmo as fundações instituídas pelo Governo Federal e aquelas, cujos fins forem de serviços federais, estarão sob a inspeção do Ministério Público estadual. É a balbúrdia causada pela qualidade de magistratura. Para respeitar a autonomia dos Estados, prejudica-se a uniformidade do serviço". (96)

A fiscalização, pelo Ministério Público, das fundações paraestatais, é desnecessária e inconveniente, uma vez que a tutela administrativa dá ao Ministério ou à Secretaria poderes ainda mais amplos do que aqueles que o Parquet possui, quando vela pelas fundações". (*)

Salienta CLÓVIS, com relação ao controle do Ministério Público sobre as fundações, que "essa fiscalização aliás é, no sistema do Código, restrita, e orientada no sentido do bem público. Consiste na aprovação dos estatutos e das suas reformas; em velar para que os bens não sejam malbaratados por administrações ruinosas, ou desviados dos destinos, a que os aplicou o instituidor, e em verificar se a fundação se pode manter; ou se o seu patrimônio deve ser incorporado no de outra, que se proponha a fins semelhantes (art. 30)". (97)

(96) COELHO, Ferreira. Código Civil, vol. V, p. 309, apud Ferreira, idem, ibidem, p. 103/4

(*) Ver arts. 19 e 26, e parágrafo único, e 28 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, apud, Ferreira, idem, ibidem, p. 104

(97) BEVILÁQUA, Clóvis. Código Civil, p. 195, apud Ferreira, p. 104

6.4 - Da Competência

" Competente será, em se tratando de fundações instituídas pela União, o Ministério Público Federal. Como se pode verificar pelos arts. 94 e 95 da Const. Federal e pela Lei nº 1.341, de 30.01.51, Ministério Público é o gênero do qual o Federal é a espécie correspondente ao Parquet junto à Justiça Federal Comum (cf. § 1º dos arts. 95 e 98 da Const. Federal de 1934).

Deve ser indicada, a propósito, a disposição contida no art. 70 da Lei nº 5.010, de 30.05.66 (que organizou a Justiça Federal de primeira instância e deu outras providências), segundo a qual a União intervirá (através do Ministério Público Federal), obrigatoriamente, nas causas em que figurarem como autoras ou rês das fundações criadas por lei federal. Embora mereça este preceito, do ponto de vista processual, algumas observações, evidencia o interesse da União sobre tais fundações, manifestado, por intermédio do Ministério Público Federal.

Nem se diga que neste não há órgão que tenha, expressa e especificamente, competência semelhante à dos curadores de resíduos. Tal competência, consequência necessária do disposto no art. 70 da Lei nº 5.010, de 1966, encontra base no disposto no art. 30, incisos XV a XVIII, da Lei nº 1.341, de 30.01.51 (Lei Orgânica do Ministério Público da União).

Quando se trate de fundação instituída por Governo local, sob regime semelhante ao do art. 3º, 2a. parte, do Decreto-Lei nº 900, sua fiscalização deverá ser exercida pelo Ministério Público Estadual". (98)

"As fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público não gozam, em princípio, de foro especial.

Por outro lado, é de se considerar que a competência dos órgãos do Poder Judiciário Federal vem taxativamente

(98) FERREIRA, S. de Andréa, idem, p. 105

consagrada na Constituição Federal, não podendo ser ampliada nem restringida pela legislação de menor hierarquia. A competência da Justiça Local (Estados-membros, Distrito Federal e Territórios) é residual (salvo as hipóteses previstas nos arts. 125, §§ 2º e 3º, 126 e 142, § 1º, da Constituição vigente) e não pode ser prejudicada pela citada legislação". (99)

Diz JOSÉ FREDERICO MARQUES: "Quando a norma constitucional fixa e estabelece os órgãos do Poder Judiciário, está distribuindo o poder jurisdicional entre tipos de tribunais e investindo-os de jurisdição; quando essas mesmas normas estatuem sobre determinadas atribuições, como, verbi gratia, nos artigos 101, nº I, letras a, b e c, e 124, nº IX (referia-se à Const. de 1946), o que há como diz PONTES DE MIRANDA, são "incidências especiais de Direito Constitucional", demarcando a competência para certos casos. Essa distinção é de suma importância prática. Desde que se trate da fixação da jurisdição, o assunto é substancialmente de Direito Constitucional e está intimamente preso e conexo ao princípio do juiz natural; mas quando a Constituição regula matéria de competência funcional, o assunto é apenas acidentalmente de Direito Constitucional. No primeiro caso, a norma constitucional exaure a matéria, só cabendo complementação por lei ordinária, se houver espaço em branco deixado pela própria Constituição; no segundo caso, a norma da Lei Magna invade terreno do Direito Processual para impedir que o legislador ordinário estatua de forma diferente, e, por isso, a legislação complementar é inteiramente cabível, desde que não contrarie o que está expresso no texto constitucional". (100)

"Cabe salientar, porém, que o art. 125, I, da Const. Federal inclui na competência da Justiça Federal Comum, as causas em que a União for interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente. O art. 125, § 2º, acrescenta: "As causas propostas perante outros juizes, se a União nelas intervier, como assistente ou oponente, passarão a ser da competência

(99) Idem, ibidem, p. 137/8

(100) MARQUES, José Frederico. Instituições de Direito Processual Civil, vol. I, p. 346, apud Ferreira, idem, p. 138

do juiz federal respectivo". Com referência à intervenção da União, podem ser indicadas as súmulas nºs 250 e 518, cujos respectivos enunciados são: "A intervenção da União desloca o processo do Juízo Civil comum para o Fazendário"; "a intervenção da União, em feito já julgado pela Segunda Instância e pendente de embargos, não desloca o processo para o Tribunal Federal de Recursos".

Assim, havendo litisconsórcio, ativo ou passivo, entre a União e a fundação, a competência é da Justiça Federal; se aquela intervier em processo no qual figure fundação, o feito terá de passar a correr perante a citada Justiça.

Entendemos que o dispositivo do art. 70 da Lei nº 5.010, de 30.06.66 tem que ser compreendido em consonância com o que dispõe a Carta Federal, isto é, a intervenção da União só pode ser na condição de autora, ré, assistente ou opoente, nos termos da lei processual civil, sob pena de se contrariar a Constituição e de se facultar à lei ordinária alargar a competência da Justiça Federal em detrimento da Local. Outros sim, os termos constitucionais, em casos como este, devem ser entendidos tecnicamente, segundo os princípios gerais de processo, os quais não poderão ser subvertidos pela legislação ordinária federal, não obstante ser da competência privativa da União legislar sobre direito processual (Art. 89, XVII, b) " . (101)

Afirma PONTES DE MIRANDA: "Não basta, para que a causa pertença à cognição federal, que nela exista interesse da União, porquanto se diz no art. 119, I, que aos Juízes Federais compete julgar as causas em que a União for interessada como autora ou ré, assistente ou opoente, e não as em que a União for interessada sem ser autora ou ré, assistente ou opoente. O art. 119, I, cogita das "causas", em que existem as figuras subjetivas do autor, do réu, do assistente ou do opoente, para dizer que, assumindo a União, nelas, qualquer dessas figuras, a competência é ineludível". (102)

(101) FERREIRA, S. de A., *idem*, p. 138/39

(102) MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*, tomo IV, p. 195, apud Ferreira, *idem*, p. 139/40

"Dentro de cada Justiça, o problema do foro, será resolvido pelas normas constitucionais federais, pela legislação processual civil e, consoante se trate da Justiça Federal ou Local, pelas normas federais de organização judiciária ou pelas Constituições Estaduais e leis locais também de organização judiciária.

Dispõem sobre a competência do juízo as normas constitucionais federais e estaduais e as de organização judiciária.

No que tange à Justiça Estadual, a legislação local, respeitados os princípios constitucionais, fixa a estrutura física, as bases geográficas do foro e qual o juízo competente, distribuindo o poder de julgar pelos vários órgãos judicantes em determinada circunscrição judiciária". (103)

(103) FERREIRA, Sérgio de A., *idem*, p. 142/43

CAPÍTULO VII

7.1 - Do Regime e Controles Financeiros

Outro item relevante se refere ao regime e controle financeiros.

"Os assuntos ora em pauta são fundamentais no que tange à eficiência e à probidade da gestão dos organismos que participam da descentralização administrativa. Constituem, todavia, questão bastante delicada, porquanto, embora ditas entidades tenham personalidade jurídica, uma grande parte delas de direito privado, e autonomia patrimonial, financeira, técnica, administrativa e disciplinar, seus órgãos manuseiam dinheiros públicos, prestam serviços ou exercem o poder de polícia, sendo formas de realização da atividade administrativa.

Daí os problemas que surgem, inclusive os pontos de atrito entre o Poder Executivo e tais organismos, de um lado, e os Tribunais de Contas, de outro, pois que, através da descentralização, tenta aquele primeiro fugir à burocracia e aos entraves do próprio contraste pelos órgãos controladores das finanças públicas.

As fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público têm, também, órgãos internos cuja competência diz respeito ao regime e controle da entidade.

Assim, ao Conselho Diretor (de Administração, etc.) (*) compete aprovar o plano de atividades da fundação, seu orçamento, programação financeira, atos de natureza patri -

(*) (V. Decreto-Lei nº 2.627, de 26.10.40, com modificações posteriores. Os dirigentes prestam contas às assembléias gerais, com parecer dos conselhos fiscais).

monial, e fiscalizadora, controlando a execução financeira e a contabilidade.

Em geral, prevêem os diplomas sobre tais fundações, expressamente, a sujeição das contas anuais ao Tribunal de Contas". (104)

O art. 62 da Constituição Federal estabelece: "o orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento". Também incide o § 1º, segundo o qual "a inclusão, no orçamento anual, da despesas e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal de seus recursos". Pela redação dada pela E.C. nº 7/77, do art. 8º, XVII, c, verifica-se que é da competência federal "legislar sobre normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública e de direito financeiro", competência que não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre tais matérias".

Pelo art. 13, IV, são obrigatórios para os Estados-membros os princípios estabelecidos na Constituição Federal sobre "a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira" (*). (105)

(104) FERREIRA, Sérgio de A., idem, p. 105/6/7 e 8.

(*) (V. Anexo à Lei nº 5.546, de 29.11.1968 - Orçamento da União para o exercício financeiro de 1969, nº 5.05.21, onde estão consideradas as Fundações vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura).

(105) SARASATE, Paulo. A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos, p. 350/1, apud Ferreira, idem, p. 108

7.2 - Da Fiscalização Financeira e Orçamentária

"No campo da fiscalização financeira e orçamentária, o controle externo exercido pelas Assembléias Políticas, com o auxílio dos Tribunais de Contas, abrange as fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público, na medida em que compreende, nos termos do § 1º do art. 70 da Constituição Federal, "o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos". Esta é, aliás, uma das mais importantes atribuições dos Tribunais de Contas, que, no particular, exercem função jurisdicional, constituindo-se a hipótese em uma das exceções ao princípio do monopólio da justiça pelo Poder Judiciário no Brasil". (*) (106)

O § 4º do mesmo art. 70, da Carta Magna Brasileira estatui que "o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções mencionadas no parágrafo anterior".

O Decreto-Lei nº 199, de 25.02.67 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), dispõe, de forma abrangente, em seus arts. 33 e 34, II e IV, ao dizer que o Tribunal "tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, a qual abrange todo aquele que arrecadar ou gerir dinheiros, valores e bens da União ou pelos quais esta responda, bem como, quando houver expressa disposição legal, os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades, sendo certo que "estão sujeitos à tomada de contas e só por ato do Tribunal de Contas podem ser liberados de sua responsabilidade as pessoas indicadas no art. 33" e "todos quantos, por expressa disposição de lei, lhe devam prestar contas"..

(*) (V. art. 153m § 4º, da C.F., com redação dada pela E. C. nº 7/77)

(106) Cp. FAGUNDES, Seabra. Controle, p. 140 e segs.; LYRA FILHO, João, Controle das Finanças Públicas, p. 13/14, apud Ferreira, idem, p. 109/110

Sobre o julgamento da regularidade das contas dos administradores das entidades da Administração Indireta e dos que, por força de lei, lhe devam prestar contas, dispõe o art. 42, segundo o qual o julgamento em questão "será feito à base dos seguintes documentos que lhe deverão ser presentes pelos administradores: a) o relatório anual e os balanços da entidade; b) o parecer dos órgãos internos que devam dar pronunciamento sobre as contas; c) o certificado de auditoria externa à entidade sobre a exatidão do balanço". Acrescenta o § 1º que "a decisão do Tribunal, que poderá ser precedida de inspeção na forma do art. 36, IV, será comunicada à entidade e à autoridade administrativa a que estiver vinculada". (107)

7.3 - Da Compatibilidade das Funções Fiscalizadoras

Constatado, pois, que o papel velador do Ministério Público sobre todas as Fundações não é incompatível com a supervisão dos órgãos da administração centralizada e o controle dos Tribunais de Contas, visto que suas atuações se manifestam de modo diverso, mas buscam os mesmos objetivos e idênticas finalidades, quais sejam, de apoio, de orientação, de zelo, de austeridade, conduzindo-as aos seus desideratos e finalidades para os quais foram criadas, motivos quer de ordem jurídica, administrativa ou hierárquica inexistem para que o órgão do Ministério Público não se manifeste e não exerça plenamente suas funções legais de velar pelas fundações, não só privadas, como públicas.

(107) FERREIRA, Sérgio de A., *idem*, p. 110/111.

Diante dos casos concretos com que a administração brasileira se depara, urge que os Poderes, Executivo e Legislativo, estabeleçam, através de normas positivas, diretrizes uniformes e requisitos básicos, na criação e vida das fundações, afim de que possam receber tratamento doutrinário de jus-administrativistas, eliminando controvérsias e posicionamentos antagônicos.

A fiscalização a que estão sujeitas as fundações instituídas pelo Estado, seja harmoniosa e de pacífico entendimento, sem quaisquer dúvidas no que pertine à competência de cada organismo fiscalizador.

Estas Fundações, assim, melhor servirão às suas finalidades e aos propósitos a que foram instituídas.

CONCLUSÕES

1. Face à norma positiva e à tradição brasileira, o Ministério Público é o órgão, por excelência, que tem o dever de velar pelas fundações privadas, como pelas fundações instituídas pelo Poder Público.

2. Para o cumprimento desse desiderato é necessário alertar, não só ao Ministério Público, como igualmente, aos Poderes Públicos, dessa obrigatoriedade, através de medidas administrativas, por parte dos responsáveis.

3. Assim, o Ministério Público necessita aparelhar-se. Os Procuradores Gerais, da República e dos Estados, na sede das Procuradorias Gerais, deverão manter arquivo especial, em constante atividade, para com todas as fundações, no âmbito de suas jurisdições, arquivando documentações e dados necessários ao fiel cumprimento dessa missão. Por sua vez, os Promotores Públicos, em suas comarcas, com atribuições legais junto às fundações, munir-se-ão de cópias de seus estatutos e outras documentações oficiais e essenciais, para que, efetivamente, possam exercer sua fiscalização, determinada pela lei.

4. É necessário, também, que haja um maior entrosamento entre o Ministério Público e as Fundações Públicas, para que seja facilitada a execução de tarefas recíprocas, evitando a ocorrência de imperdoáveis omissões.

5. Enfatizar a obrigatoriedade de inscrição e registro das fundações instituídas pelo Poder Público, na conformidade da nova Lei de Registros Públicos, já que são pessoas jurídicas de direito privado.

6. É aconselhável uniformizar e padronizar métodos de fiscalização do Ministério Público sobre essas fundações, no que for viável, a fim de que os seus respectivos membros tenham maior facilidade em suas funções obrigatórias, que é a de velar por elas.

7. O Ministério Público, como guardião da sociedade, fiscal da lei e defensor dos direitos humanos e da justiça, torna-se imprescindível no papel fiscalizador das fundações do Estado.

8. Afirmamos, ainda, que há inteira compatibilidade entre as funções fiscalizadoras do Ministério Público e as dos órgãos administrativos de supervisão dos quadros da administração direta e as dos Tribunais de Contas, estes no papel de controlador fiscal-administrativo, no âmbito das Fundações Públicas.

9. O Órgão do Ministério Público deve se enquadrar dentro da Administração Pública, com independência e autonomia.

BIBLIOGRAFIA

01. BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. Compêndio de Direito Administrativo, São Paulo, 1ª e 2ª Vols., 1969.
02. BERTHELEMY, H. Traité Élémentaire de Droit Administratif, 12a. ed., Paris, 1930.
03. BEVILÁQUA, Clóvis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado, 11a. ed., Rio, 1956.
04. BEVILÁQUA, Clóvis. Teoria Geral do Direito Civil, 7a. ed., 1955.
05. BORGES, João Eunápio. Curso de Direito Comercial Terrestre, Rio, 1959.
06. BUENO, Pimenta. Direito Público Brasileiro, Rio 1857.
07. BUENO, Pimenta. Apontamentos Sobre o Processo Criminal Brasileiro, ed. 1922.
08. BUTTGENBACH, André. Manuel de Droit Administratif - Principes Généraux - Organization et Moyens d'Action des Administrations Publiques, Paris, 1954.
09. CAETANO, Marcello. Das Fundações, Lisboa, 1962.
10. CAMARGO, Ruy Junqueira de Freitas. Perspectivas do Ministério Público na Conjuntura Constitucional Brasileira - Artigo - in "Justitia", Vol. 71.
11. COELHO, Ferreira. Código Civil, Rio, 1928.
12. COELHO, Luiz Fernando. Fundações Públicas, Forense, Rio, 1978.
13. CRETILLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Administrativo, Rio, São Paulo, 1967.

14. DIAS, Mário. Ministério Público Brasileiro, Liv. Jacintho , Rio de Janeiro, 1942.
15. DIEZ, Manuel Maria. Derecho Administrativo, 1965, B. Ayres.
16. ESPÍNOLA, Eduardo. Sistema do Direito Civil Brasileiro, 4a. edição, Rio.
17. ENNECCERUS, Ludwig. Derecho Civil (Parte General), Vol. I, do Tratado de Derecho Civil de Enneccerus, Kipp e Woff , Barcelona, 1934, Tradução da 39a. edição alemã, por Blaz Perez Gonzalez e José Alguer.
18. FAGUNDES, Miguel de Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, 4a. ed., Rio, 1967.
19. FERRARA, Francesco. Teoria Delle Persone Giuridiche, 2a. edição, Turim, 1923.
20. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A Problemática da Administração Indireta no Brasil, in Estudos Jurídicos em Homenagem a Vicente Rão, Ed. Resenha Universitária, São Paulo, 1976.
21. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Prefácio Desnecessário, apresentando o livro de Luiz Fernando Coelho, Fundações Públicas, Rio, 1978.
22. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Fundações e Empresas Públicas, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1972.
23. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Comentários à Reforma Administrativa Federal, Edição Saraiva, São Paulo, 1975.
24. FERREIRA, Sérgio de Andréa. As Fundações de Direito Privado Instituídas Pelo Estado, Editora Rio, Rio, 1973.
25. GUSMÃO, Sady de. Código Processual Anotado.
26. GUSMÃO, Sady de. Fundação (verbete), in Repertório, vol.23.
27. INACARATO, Mário Antônio. Da Conceituação Doutrinária e Legal do Ministério Público, in "Justitia", Anais do I Congresso, dez. de 1971.
28. JUNQUEIRA FILHO, Manoel Octaviano. A Posição do Ministério Público na Relação Processual Civil Como Decorrência da Evolução Histórico-Constitucional, in "Justitia", idem.

29. LASO, Enrique Sayagués. Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 2a. edição, 1959.
30. LAUBADÈRE, André de. Traité Élémentaire de Droit Administratif, 4a. edição, Paris, 1967.
31. LOPES, Miguel Maria de Serpa. Curso de Direito Civil, vol. I, 2a. ed., e vol. IV, Rio, 1957/58.
32. LYRA FILHO, João. Controle das Finanças Públicas, Rio, 1966.
33. MAGALHÃES, Agamenon. Parecer, in Revista do Direito Administrativo, apud "Justitia", idem.
34. MARQUES, José Frederico. Elementos de Direito Processual Penal.
35. MARQUES, José Frederico. Instituições de Direito Processual Civil, São Paulo, 1958.
36. MAYER, Otto. Derecho Administrativo Alemán, trad. do original francês de 1906, Buenos Ayres, 1954.
37. MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 2a. ed. e 4a. ed., Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1966 e 1976.
38. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza e Regime Jurídico das Autarquias, São Paulo, 1968.
39. MELLO, Mário Tobias Figueira de. Ministério Público, in Repertório Enc. do Direito Brasileiro, vol. 33.
40. MELO, José Soares de. O Ministério Público Paulista, Sugestões Para Sua Reforma, São Paulo Editora, SP, 1930.
41. MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, São Paulo, 1967.
42. MONTEIRO, João. Programa, 2a. ed., vol. I, in "Justitia", idem.
43. PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, Rio, 1961.
44. RÃO, Vicente. O Direito e a Vida dos Direitos, São Paulo, 1960.
45. REALE, Miguel. Direito Administrativo, 1a. ed., São Paulo, 1969.

46. RIBAS, Antônio Joaquim. Campos Sales, Perfil Biográfico, ed. de 1896.
47. RIVERO, Jean. Droit Administratif, 2a. ed., Paris, 1962.
48. SABATINE, Giuseppe. Il Publico Ministero Nel Diritto Processuale Penale, in "Justitia", idem.
49. SALGADO, J. A. César. Campos Sales, o Precursos da Independência do Ministério Público do Brasil, Serviço Gráfico da Secretaria de Segurança Pública, São Paulo, 1961.
50. SANTOS, J. M. de Carvalho. Código Civil Brasileiro Interpretado, 7a. ed., Rio, 1956.
51. SANTOS, Moacyr Amaral. Direito Processual Civil.
52. SARASATE, Paulo. A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos, Rio, 1967.
53. SENNA, Homero e MONTEIRO, Clóvis Zobarán. Fundações - no Direito, na Administração, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1970.
54. SILVA, Jâdel da. O Ministério Público, Origens Históricas e Perspectivas Atuais, in Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, Vol. I, Fpolis, Jan/Jun de 1978.
55. SIRACUSA, Francesco. Il Publico Ministero, Turim, 1929.
- (*) JUSTITIA - Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo - Volumes I e II.
- (**) LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - Lei nº 4.557, de 07 de janeiro de 1971.